

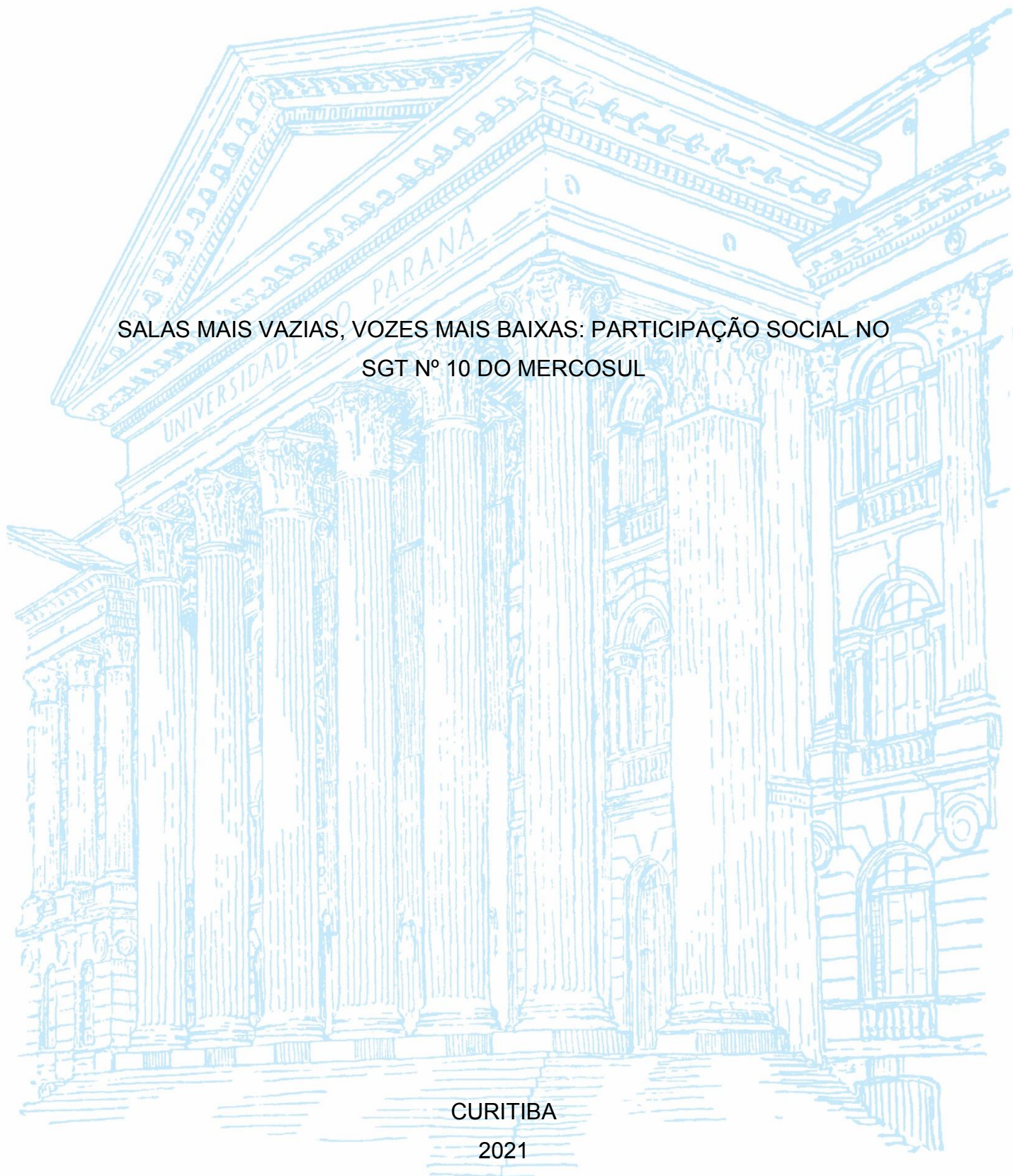
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

ACÁCIO VASCONCELOS TELECHI

SALAS MAIS VAZIAS, VOZES MAIS BAIXAS: PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO
SGT Nº 10 DO MERCOSUL

CURITIBA

2021



ACÁCIO VASCONCELOS TELECHI

SALAS MAIS VAZIAS, VOZES MAIS BAIXAS: PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO
SGT Nº 10 DO MERCOSUL

Dissertação apresentada ao curso de Pós-Graduação em Ciência Política Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Alexsandro Eugênio Pereira.

Coorientadora: Prof. Dr^a. Ludmila Andrzejewski Culpi.

CURITIBA

2020

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO SISTEMA DE BIBLIOTECAS/UFPR –
BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS HUMANAS COM OS DADOS FORNECIDOS PELO AUTOR

Fernanda Emanoéla Nogueira – CRB 9/1607

Telechi, Acácio Vasconcelos

Salas mais vazias, vozes mais baixas : participação social no SGT nº 10 do Mercosul. / Acácio Vasconcelos Telechi. – Curitiba, 2020.

Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Setor de Ciências Humanas da Universidade Federal do Paraná.

Orientador : Prof. Dr. Alexsandro Eugênio Pereira

Coorientadora : Prof^a. Dr^a. Ludmila Andrzejewski Culp

1. Democracia. 2. Participação social. 3. Sindicatos. 4. Empresários.
5. MERCOSUL. I. Pereira, Alexsandro Eugênio, 1972-. II. Culp, Ludmila Andrzejewski, 1987-. III. Título.

CDD – 337.1

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em CIÊNCIA POLÍTICA da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da Dissertação de Mestrado de **ACACIO VASCONCELOS TELECHI** intitulada: **Salas mais vazias, vozes mais baixas: Participação social no SGT nº 10 do Mercosul**, sob orientação do Prof. Dr. ALEXSANDRO EUGENIO PEREIRA, que após terem inquirido o aluno e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 05 de Março de 2021.

Assinatura Eletrônica

08/03/2021 19:50:10.0

ALEXSANDRO EUGENIO PEREIRA

Presidente da Banca Examinadora (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

09/03/2021 14:24:18.0

RAMON BLANCO DE FREITAS

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO AMERICANA)

Assinatura Eletrônica

08/03/2021 15:22:32.0

LUCAS RIBEIRO MESQUITA

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO AMERICANA)

AGRADECIMENTOS

Apesar de as dissertações acadêmicas estamparem apenas um autor ou autora, elas são, em maior ou menor grau, frutos de um trabalho coletivo. Por isso, deixo aqui meus agradecimentos a todos aqueles que estiveram juntos nesta empreitada.

Em especial, gostaria de agradecer ao meu orientador Professor Dr. Alexsandro Eugênio Pereira e à minha coorientadora Professora Dr^a. Ludmila Andrzejewski Culpí pelas sempre valiosas contribuições, sem as quais este trabalho não teria sido possível. As incontáveis orientações aumentaram ainda mais meu interesse por esta agenda de pesquisa.

Durante o mestrado, tive a sorte de contar com colegas junto ao Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais, o NEPRI, que com boa vontade e disposição também contribuíram enormemente para o resultado final da pesquisa. Embora citar nomes sempre acarreta o risco de deixar de mencionar alguém, não seria justo não agradecer particularmente ao Professor Dr. Ramon Blanco, que, com seus questionamentos, sempre nos fazem pensar melhor sobre nossos temas de pesquisa.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPR também deixo meu obrigado. As disciplinas que tive o prazer de acompanhar ao longo desses dois anos contribuíram para o enriquecimento tanto acadêmico quanto pessoal daqueles que tiveram a sorte de ter aulas com esses professores.

Aos meus pais, Danilo e Fernanda, à minha irmã, Eduarda, e à minha namorada, Patricia, agradeço o apoio incondicional durante o mestrado. Agradeço também as inúmeras revisões por vocês realizadas, sempre apontando detalhes que inevitavelmente passavam na redação.

Agradeço também aos colegas do mestrado com os quais nutrimos não só laços acadêmicos, mas também de amizade. Em especial à Danniele que, por conta do nosso interesse compartilhado pelo Mercosul, produzimos discussões que enriqueceram o debate desta dissertação.

Durante o mestrado contei com bolsa acadêmica concedida pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), portanto agradeço a instituição pelo apoio financeiro e pela contínua defesa da produção acadêmica.

Por fim, agradeço aos técnicos que trabalham diariamente para manter a estrutura universitária.

*“Talvez um dia, não existam aramados
E nem cancelas, nos limites das fronteiras
Talvez um dia milhões de vozes se erguerão
Numa só voz, desde o mar às cordilheiras
Da mão do índio, explorado, aniquilado
Ao camponês, mãos calejadas, e sem terra
Do peão rude que humilde anda chantageando
E dos jovens, que sem saber morrem nas guerras*

*América Latina, Latina América
Amada América, de sangue e suor.”*

(Composição de Francisco Alves e Humberto Zanatta,
interpretada por Dante Ramon Ledesma)

RESUMO

O Mercosul abriu espaços de participação social. As salas de reuniões de alguns órgãos passaram, então, a incluir atores sociais. A literatura, contudo, identifica condicionantes limitadores para a participação: a institucionalidade que o Mercosul possui, a heterogeneidade dos atores que participam e a atuação das burocracias estatais. As pesquisas concentraram-se em estudar esses condicionantes. Esta dissertação, por outro lado, teve por objetivo analisar como ocorre a participação social em um órgão cuja participação é institucionalizada e os atores possuem recursos para tal. O campo de análise foi, portanto, o Subgrupo de Trabalho nº 10 sobre Assuntos Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social, cujos participantes foram os empresários e os sindicatos. Tendo como hipótese que a institucionalização não é condição suficiente para a participação social sustentada ao longo tempo, este trabalho aliou métodos qualitativos (análise documental e de conteúdo) e quantitativos (estatística descritiva e regressão logística multivariada). Como resultados principais, foi identificado: (i) um esvaziamento gradual das salas de reuniões; (ii) uma redução das intervenções dos atores nas reuniões, portanto, vozes mais baixas; e (iii) os atores sociais tiveram capacidade de colocar suas propostas em discussão nos debates. Assim, não foi possível negar a hipótese.

Palavras-chave: Democracia; participação social; Mercosul; empresários; sindicatos.

ABSTRACT

Mercosur has opened spaces for social participation. Therefore, the meeting rooms of some organs have included social actors. Nevertheless, literature identifies constraints for participation: the institutionalization that it has, the heterogeneity of the actors that participate, and the operation of state bureaucracies. Researches have concentrated on the study of these constraints, this dissertation, on the other hand, has aimed at the analysis of the social participation in an organ that has institutionalized social participation and the participant actors have enough resources. The field of analysis was the “Subgrupo de Trabalho nº 10 sobre Assuntos Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social”, where the participants were entrepreneurs and labor unions. The hypothesis was that institutionalization is not a sufficient condition for sustainable social participation in the long run. This work has used qualitative and quantitative methods (documental and content analyses, descriptive statistics, and multivariate logistic regression). The main results were that there was (i) a process of emptying the meeting rooms; (ii) a reduction of the social actors' interventions in the meetings, hence lower voices; and (iii) the capacity of social actors to put their propositions in the discussions. Thus, the hypothesis could not be denied.

Keywords: democracy, social participation, Mercosur, entrepreneurs, labor unions.

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1: órgãos com instâncias abertas à participação social.....	41
Quadro 2: sistematização dos trabalhos que estudaram a participação social.....	48
Quadro 3: <i>string</i> de busca utilizada na Scopus e Web of Science.....	54
Quadro 4: critérios de seleção, inclusão e exclusão da revisão	54
Quadro 5: textos incluídos na síntese qualitativa.	57
Quadro 6: interesses identificados por meio da aplicação da grade de leitura.	60
Tabela 1: somatória de trabalhos produzidos e média anual por período.	59
Tabela 2: cruzamento do posicionamento dos empresários e dos trabalhadores.	63
Tabela 3: delegados e ações por ator e período.	85
Tabela 4: posicionamento dos atores sociais (% de acatamento).	88
Tabela 5: propostas colocadas em pauta, discutidas e acatadas por impacto.	89
Tabela 6: propostas colocadas em pauta, discutidas e acatadas por autoria	91
Tabela 7: modelo de regressão <i>logit</i>	92

LISTA DE FIGURAS E GRÁFICOS

Figura 1: organograma resumido do Mercosul.....	36
Figura 2: fluxograma das decisões para a seleção dos registros.	55
Gráfico 1: delegados dos atores sociais e governos por reunião do SGT10 e média móvel de cinco períodos.	72
Gráfico 2: delegados dos empresários e trabalhadores por reunião do SGT10 e média móvel de cinco períodos.	73
Gráfico 3: número de organizações representantes dos atores sociais e governos por reunião do SGT10 e média móvel de cinco períodos.....	75
Gráfico 4: quantidade de representantes enviados e quantidade de reuniões das quais as organizações representantes dos atores sociais estiveram presentes.	77
Gráfico 5: quantidade de ações codificadas por tema.....	79
Gráfico 6: somatória de ações dos atores sociais por quinquênio.....	84
Gráfico 7: porcentagem do tipo de ação dos empresários e trabalhadores por quinquênio.....	86

LISTA DE ABREVIATURAS

ACE	Acordo de Complementação Econômica
Aladi	Associação Latino-Americana de Integração
Alalc	Associação Latino-Americana de Livre Comércio
CCM	Comissão de Comércio do Mercosul
CCSC	Conselho Consultivo da Sociedade Civil
CCSCS	Coordenadoria das Centrais Sindicais do Cone Sul
CETFP	Comissão da Equipe Técnica de Formação Profissional
CETSP	Comissão da Equipe Técnica de Serviços Públicos de Emprego
CETSS	Comissão da Equipe Técnica de Saúde e Segurança no Trabalho
CGTRA	<i>Confederación General del Trabajo de la Republica Argentina</i>
CIU	<i>Cámara de Industrias del Uruguay</i>
CMC	Conselho do Mercado Comum
CNC	Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo
CNI	Confederação Nacional da Indústria
COPRIT	Comissão Operativa Coordenadora do Plano Regional de Inspeção do Trabalho do Mercosul
CPC	Comissão Parlamentar Conjunta
CSL	Comissão Sociolaboral
CSM	Cúpula Social do Mercosul
CTA	<i>Central de Trabajadores de la Argentina</i>
CTCD	Comitê Técnico de Defesa do Consumidor
CUT	Centra Única dos Trabalhadores
DSL	Declaração Sociolaboral do Mercosul
FCES	Foro Consultivo Econômico e Social
GANEmple	Grupo de Alto Nível para a Estratégia Mercosul de Crescimento do Emprego
GATT	<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i>
GMC	Grupo Mercado Comum
ISM	Instituto Social do Mercosul

Mercosul	Mercado Comum do Sul
OI	Organização internacional
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMTM	Observatório do Mercado de Trabalho
ONU	Organização das Nações Unidas
OSC	Organização da sociedade civil
Parlasul	Parlamento do Mercosul
PEAS	Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul
PICE	Programa de Integração e Cooperação Econômica
PIT-CNT	<i>Plenario Intersindical de Trabajadores – Convención Nacional de Trabajadores</i>
PMSP	Programa Mercosul Social e Participativo
POP	Protocolo de Ouro Preto
RAADH	Reunião de Altas Autoridades de Direitos Humanos do Mercosul e Estados Associados
RAPIM	Reunião de Autoridades sobre Povos Indígenas do Mercosul
REACAM	Reunião Especializada de Autoridades Cinematográficas e Audiovisuais do Mercosul
REAF	Reunião Especializada de Agricultura Familiar
RECM	Reunião Especializada de Cooperativas do Mercosul
RECM	Reunião Especializada de Cooperativas do Mercosul
RECT	Reunião Especializada de Ciência e Tecnologia
REJ	Reunião Especializada de Juventude
RI	Relações Internacionais
RMAAM	Reunião de Ministras e Altas Autoridades da Mulher
RMADS	Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social
RME	Reunião de Ministros da Educação
RMMA	Reunião de Ministros do Meio Ambiente
RMS	Reunião de Ministros da Saúde
SAM	Secretaria Administrativa do Mercosul
SDC	Sistema de Diálogo e Consulta
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SGT Nº 11	Subgrupo de Trabalho nº 11 sobre Assuntos Trabalhistas

SGT10	Subgrupo de Trabalho nº 10 sobre Assuntos Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social
TA	Tratado de Assunção
TICD	Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento entre o Brasil e a Argentina
UE	União Europeia
UEPETI	Unidade Executora do Plano Regional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil
UGT	União Geral dos Trabalhadores
UIA	<i>Union Indústria Argentina</i>
UPS	Unidade de Apoio à Participação Social

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	13
2. DEMOCRACIA, RELAÇÕES INTERNACIONAIS E PARTICIPAÇÃO SOCIAL	19
2.1. A possibilidade de organizações internacionais serem democráticas.....	22
2.2. Participação política e social	24
3. A CONSTRUÇÃO DO MERCOSUL: DO “FENÍCIO” AO “SOCIAL”	30
3.1. Aspectos institucionais e tomada de decisão do bloco	33
3.2. A participação institucional dos atores sociais no Mercosul	37
3.3. O SGT10: definições institucionais.....	43
3.4. Condicionantes da participação social no Mercosul	47
3.5. Os empresários e os sindicatos no Mercosul	50
3.5.1. Identificação dos interesses dos atores estudados com revisão sistemática	52
3.5.1.1. O processo de revisão e decisões tomadas	53
3.5.1.2. Resultados da revisão sistemática.....	55
3.5.1.3. Considerações sobre a revisão	65
4. SALAS MAIS VAZIAS, VOZES MAIS BAIXAS	67
4.1. Considerações metodológicas	67
4.2. A presença dos empresários e sindicatos no SGT10	71
4.3. As intervenções dos atores sociais estudados	78
4.4. As vozes dos atores sociais estudados.....	87
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS E DISCUSSÕES	95
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	99
ANEXO I	111
ANEXO II	112
ANEXO III	123

1. INTRODUÇÃO

Em 23 de junho de 2016, cerca de 52% da população do Reino Unido votou pela saída do país da União Europeia. Com a pandemia do novo coronavírus, “sentimentos populistas” dificultaram a cooperação internacional (PEVEHOUSE, 2020). Nesse contexto, a legitimidade de organizações internacionais (OIs) foi questionada.

Segundo Tallberg, Bäckstrand e Scholte (2018), o déficit de legitimidade das OIs implica em um risco de uma governança global insuficiente e ineficaz para os desafios globais da atualidade. No que chamou de “déficit democrático da globalização”¹, Joseph Nye (2001) argumenta que, em um cenário onde a democracia se tornou pedra angular da legitimidade, a redução desse déficit é algo necessário para o aumento da legitimidade das decisões. Partindo do princípio de que democracia requer um governo cujas autoridades possam ser responsabilizadas por seus atos, Nye (2001) argumenta que a ideia de “accountability” é fundamental.

“Accountability”, entendida como responsabilização ou prestação de contas, pode ser de três tipos: horizontal, vertical ou social. O primeiro tipo ocorre no caso do controle mútuo de agências dos Poderes (O’Donnel *apud* Pereira *et al.*, 2017). O tipo vertical de “accountability” ocorre por meio de eleições, nas quais os eleitores podem punir ou premiar os eleitos (SCHUMPETER, 2017). O terceiro tipo envolve o controle social exercido por atores que possuem legitimidade para reclamar seus direitos (SMULOVITZ, PERUZZOTTI *apud* Pereira *et al.*, 2017). Nesse tipo, não há poder direto de investigação, sanção ou punição (PEREIRA *et al.*, 2017), porém funciona como gatilhos para os outros dois tipos de “accountability”.

No contexto da relação entre OIs e atores sociais, é mais adequado pensar em termos de “accountability social”. A participação dos atores afetados pelas decisões pode ser um modelo de controle dos detentores do poder (GRANT; KEOHANE, 2005), isto é, uma forma de gerar formas de controle social sobre as decisões das organizações internacionais. Portanto, estudar em que medida atores sociais participam na tomada de decisão em OIs é uma agenda de pesquisa que pode ajudar a compreender o fenômeno.

No caso do Mercado Comum do Sul (Mercosul), entendido na presente dissertação como uma OI, criada por Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai em 1991, espaços de participação social foram abertos ao longo do desenvolvimento da

¹ Texto original: “Globalization’s democratic deficit”.

integração regional. O Protocolo de Ouro Preto (POP) é um marco fundamental, já que criou o Foro Consultivo Econômico e Social (FCES), órgão que conta com a participação dos setores econômicos (associações empresariais e sindicatos). Mesmo antes da formatação da institucionalidade do bloco, com o POP, o Subgrupo de Trabalho nº 11 sobre Assuntos Trabalhistas já permitia a participação desses atores. Após Ouro Preto, outros órgãos passaram a incluir atores sociais, tais como: a Reunião Especializada de Agricultura Familiar (REAF), a Reunião Especializada de Cooperativas do Mercosul (RECM), a Reunião Especializada de Juventude (REJ), entre outros.

A partir de 2006, o impulso à participação no bloco ganhou força com a organização da primeira Cúpula Social do Mercosul (CSM), a qual reuniu mais de 2.800 organizações da sociedade civil de diferentes tamanhos, temas e países ao longo dos 10 anos em que ocorreram (MARTINS; ALBUQUERQUE; GOMENSORO, 2011).

Sob o paradigma do regionalismo “pós-liberal” (SANAHUJA, 2012) ou “pós-hegemônico” (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012), houve uma crescente retórica participacionista. Algumas Decisões e Resoluções dos órgãos decisórios do Mercosul passaram a trazer em seus considerandos a importância da participação social para o aprofundamento da integração (CMC, 2006, 2007, 2008, 2010, 2011, 2015a; GMC, 2001). O Programa de Trabalho do Mercado Comum do Sul 2004-2006 mencionou, pela primeira vez, a “participação da sociedade civil” (SANCHEZ, 2007). Além disso, um órgão foi criado especificamente para tratar da participação social: a Unidade de Apoio à Participação Social.

Todavia, em que pese os avanços ocorridos no tema da participação social, o bloco continua sendo caracterizado pelo intergovernamentalismo (ALMEIDA, 2011; CAETANO, 2007; HIRST, 1996; MALAMUD, 2011; MARIANO; OLIVEIRA; VIGEVANI, 2001; PEREIRA, 2011; VENTURA, 2003). Como consequência, o papel dos governos é determinante para a integração.

Além disso, a literatura sobre o assunto mapeou dificuldades para a participação social que envolvem pelo menos três dimensões: a institucionalidade, a heterogeneidade dos atores sociais e a atuação das burocracias nacionais (ALEMANY; LEANDRO, 2006; CULPI, 2012; MARTINS; ALBUQUERQUE; GOMENSORO, 2011; MESQUITA; BELÉM LOPES, 2018; TAJRA, 2019; VAZQUEZ, 2008).

Dentre os desafios, o que aparece com maior destaque nesses estudos é com relação à institucionalidade da participação, isto é, as regras que determinam tanto a tomada de decisão do Mercosul, quanto a forma como os atores sociais participam das decisões. Dentre essas regras, é possível citar como fatores que limitam a participação:

(i) a intergovernamentalidade do bloco; (ii) a característica consultiva dos órgãos em que a sociedade civil está presente; e (iii) a falta de regras bem definidas para a participação.

Esses fatores reduzem a capacidade de os atores sociais impactarem a agenda do bloco (ALEMANY; LEANDRO, 2006). Os dois primeiros fatores, tendem a colocar os Estados como condutores do processo de integração. Assim, os atores sociais têm um papel mais consultivo ou informativo, isto é, prestam auxílio para a tomada de decisão estatal. Essa lógica está presente em toda a estrutura organizacional do Mercosul.

O terceiro fator, falta de regras bem definidas para a participação, dificulta o acesso dos atores às reuniões. Há dificuldades, por exemplo, na comunicação sobre quando ocorrerão as reuniões, qual será a pauta e onde elas foram organizadas (VAZQUEZ, 2008). Esse fator, aliado à heterogeneidade dos atores sociais, isto é, às diferenças de recursos políticos e financeiros desses atores, tendem a favorecer a participação de atores maiores, ou seja, com mais recursos (MERCOSUL, 2015a). Como será demonstrado na seção 3.5.1, a literatura sobre participação social no Mercosul aponta para a falta de institucionalidade da participação social como principal obstáculo para tal.

A institucionalização de um espaço participativo, no entanto, pode ser avaliada, segundo Faria e Ribeiro (2011), por meio de três elementos: (i) o tempo de existência da instituição; (ii) a existência de uma estrutura organizacional; e (iii) a frequência de reuniões obrigatórias. Um espaço participativo com anos de existência, com reuniões regulares e com estruturas burocráticas, como comissões temáticas, pode ser entendido como institucionalizado.

Ora, no Mercosul, existem espaços de participação mais institucionalizados do que outros. O Subgrupo de Trabalho nº 10 sobre Assuntos Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social (SGT10) é um exemplo de espaço institucionalizado, uma vez que tem reuniões regulares desde a sua criação, em 1995, e órgãos e comissões temáticas que o auxiliam, e é aberto à participação de atores com recursos para isso: associações empresariais e centrais sindicais.

Portanto, dado que a principal limitação para a participação social é a institucionalidade desses espaços e que há espaços mais institucionalizados de participação no Mercosul, em que medida os atores sociais participaram, na prática, nesses espaços? Essa é a pergunta que moveu esta pesquisa.

Para respondê-la, foi necessário recortar o objeto de estudo. Utilizou-se como recorte de análise a participação dos empresários e sindicatos dentro do SGT10 no período de 1995 a 2019. A escolha dos atores e do campo de observação está vinculada à hipótese desta pesquisa, qual seja: *a abertura de espaços institucionalizados não é condição suficiente para a participação social sustentada ao longo do tempo*.

Antes de progredir com as definições do recorte desta pesquisa, vale uma explicação a respeito dos atores aqui analisados, empresários e sindicatos. Foram considerados na análise todos aqueles que, em algum momento, estiveram presentes em pelo menos uma reunião do SGT10. Do lado empresarial, é possível citar alguns exemplos dos atores que mais participaram: Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC); Confederação Nacional da Indústria (CNI); *Union Indústria Argentina* (UIA); e *Cámara de Industrias del Uruguay* (CIU). Com relação aos sindicatos, pode-se citar: *Confederación General del Trabajo de la Republica Argentina* (CGTRA); Central Única de Trabajadores (CUT); *Plenario Intersindical de Trabajadores – Convención Nacional de Trabajadores* (PIT-CNT); *Central de Trabajadores de la Argentina* (CTA); e União Geral dos Trabalhadores (UGT).

Houve, ainda, atores menores que também participaram, como, por exemplo, a *Federación de la Carne* (Argentina), a *Federación de obreros y empleados de correos y telecomunicaciones* (Argentina), o *Sindicato de Obreros Marítimos Unidos* (Argentina), a *Federación de Camioneros* (Argentina) e a *Federación Argentina de Entidades Empresarias de Autotransportes de Cargas* (Argentina), entre outros.

São atores, portanto, heterogêneos tanto internamente (diferentes associações empresariais têm tamanhos e interesses diversos, mesmo dentro de um mesmo setor, por exemplo) quanto externamente (associações empresárias possuem organizações e interesses distintos do sindicatos). Nesta pesquisa, todavia, frequentemente eles foram agrupados em duas categorias gerais: empresários e sindicatos. Não se pretende, com isso, ignorar a heterogeneidade, trata-se, porém, de uma opção metodológica viável por conta de dois motivos: (i) os documentos analisados, na maioria das vezes, não traziam a menção ao ator específico que manifestava determinada posição, isto é, as atas traziam apenas qual setor e qual país o ator representava, o que não permitiu analisar especificamente cada ator; e (ii) conforme será demonstrado nos resultados, houve considerável convergência intrassetorial, ou seja, os atores de cada setor raramente discordavam entre si, portanto, foi possível agrupá-los nas duas categorias mais gerais.

O SGT10, como dito anteriormente, é um órgão que possui a participação institucionalizada de atores com consideráveis recursos tanto políticos quanto financeiros. Assim, trata-se de um caso menos provável, já que, a institucionalidade e a heterogeneidade de atores em termos de recursos são obstáculos para a participação. Em outras palavras, como os obstáculos apontados pela literatura são menores no caso do SGT10, espera-se maior participação nesse órgão.

Esta dissertação teve como objetivo geral, portanto, analisar como ocorreu a participação de empresários e sindicatos dos países membros no SGT10 do Mercosul. Para tanto, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

1. Identificar elementos teóricos sobre participação em organizações internacionais, particularmente no caso do Mercosul;
2. Estudar como ocorreu historicamente a construção de espaços de participação no bloco; e
3. Analisar como a participação social ocorreu dentro do SGT10 desde a sua criação.

O trabalho justifica-se por uma lacuna metodológica e outra teórica. Quanto à lacuna metodológica, como será demonstrado por meio de revisão sistemática (seção 3.5.1), as pesquisas analisadas utilizaram métodos qualitativos como entrevistas e análise documental e de conteúdo. Este trabalho, ainda que também seja qualitativo, buscou analisar a participação ao longo do tempo aliando métodos quantitativos. Essa opção metodológica permitiu demonstrar como os atores se posicionaram no SGT10 ao longo dos anos, em que momentos houve maior ou menor engajamento, por exemplo. Nesse sentido, os trabalhos incluídos na revisão procuraram ou estudar como as limitações institucionais podem, ou não, incentivar a participação no Mercosul, ou aprofundar no estudo da relação de um ator específico com o bloco. Nesse sentido, esta pesquisa utilizou tais trabalhos como um ponto de partida para tentar mensurar a participação ao longo dos anos. Ou seja, foi possível mensurar com qual intensidade os atores participaram dados os constrangimentos institucionais e os interesses dos atores.

A lacuna teórica diz respeito à contribuição para o entendimento da participação social, especialmente no caso do Mercosul. A literatura revisada destaca os limites institucionais para a participação. Todos os 16 trabalhos revisados sistematicamente (subseção 3.5.1) destacaram a importância da limitação institucional da participação. Ou seja, há relação entre institucionalização e participação social. Esta dissertação,

contudo, buscou matizar essa relação, ao entender que a institucionalização não é condição suficiente para que a participação social se mantenha ao longo do tempo.

Esta pesquisa foi guiada pelas discussões teóricas sobre democracia participativa, em especial no caso de participação social no nível internacional, isto é, em OIs, notadamente no caso do Mercosul.

Dito isso, resta apresentar como foi organizada esta dissertação. Além desta introdução, o trabalho foi dividido em mais cinco partes. A primeira trouxe os elementos teóricos a respeito do conceito de democracia e participação, e como ambos se relacionam no caso dos estudos em Relações Internacionais. A segunda parte incluiu as considerações metodológicas da pesquisa, em particular no caso da análise de conteúdo, como foram feitas as codificações das atas e anexos estudados. Essa seção também apresentou aspectos históricos e institucionais da construção do Mercosul, mais especificamente, de como ocorre a participação social institucionalizada no bloco e no SGT10. Além disso, também se localiza nessa seção a revisão sistemática realizada com trabalhos acerca da participação de empresários e sindicatos no Mercosul. Na seção seguinte, estão incluídos os resultados e, por fim, as considerações finais e discussões na última seção.

2. DEMOCRACIA, RELAÇÕES INTERNACIONAIS E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Desde principalmente os anos 1970, a disciplina de Relações Internacionais (RI), pelo menos uma parte dela, vem dando atenção aos estudos sobre atores sociais. Nye e Keohane (1971) ficaram reconhecidos por jogarem luz nessa temática, enfatizando a importância das relações transnacionais, isto é, “contatos, coalizões e interações através das fronteiras estatais que não são controladas pelos órgãos centrais de política externa dos governos”² (*idem*, p. 331).

Os autores de “*Power and Interdependence*” argumentam, particularmente ao discutirem a respeito das instituições financeiras, que a análise de tais atores é importante não só porque buscam seus próprios interesses, mas também por servirem como “correntes de transmissão” (“*transmission belts*” no original), tornando as políticas governamentais em diversos países mais sensíveis umas às outras (KEOHANE; NYE, 1989).

Não é somente nas relações de instituições financeiras, contudo, que exemplos de influência dos atores sociais podem ser encontrados. Trabalhos com orientação empírica identificaram a participação crescente de atores da sociedade civil em organizações internacionais e formulação de regimes internacionais. Price (1998) estudou a atuação de atores não-estatais no banimento de minas terrestres; Friedman; Hochstetler e Clark (2001), a participação de organizações não-governamentais em conferências das Nações Unidas nos anos 1990; O’Brien *et al.* (2003), a participação em instituições econômicas multilaterais; Dombrowski (2010) na temática ambiental, e Pereira *et al.* (2017), o papel de atores da sociedade civil no Painel de Inspeção do Banco Mundial. Para citar apenas alguns exemplos de trabalhos com essa agenda.

Nesse campo de estudos, além da identificação de casos em que os atores sociais influenciam ou não nas decisões, está presente a discussão a respeito da legitimidade democrática de organizações internacionais. Mais especificamente, ganha relevância o debate sobre déficit democrático na União Europeia (UE). Por ser um processo de integração regional bem desenvolvido, o caso da UE tornou-se referência para o estudo desse fenômeno em processos de integração regional.

Sobre o déficit democrático na UE, é possível encontrar pelo menos duas correntes principais, cuja diferença principal está no entendimento de como uma

² Texto original: “[...] contacts, coalitions, and interactions across state boundaries that are not controlled by the central foreign policy organs of governments”.

democracia se compatibiliza com um sistema de integração regional (MEDEIROS; CAMPOS, 2009): uma corrente argumenta que existe um déficit democrático, uma vez que tem uma concepção clássica de democracia deliberativa, ou seja, do “[...] cidadão comum como agente decisivo [...]” (MEDEIROS; CAMPOS, 2009, p. 49); e outra que tem por referencial uma tecnocracia, portanto entende não existir tal déficit. Os primeiros enxergam cinco razões principais para a existência de um déficit democrático na UE (FOLLESDAL; HIX, 2006): (i) porque a integração europeia buscou aumentar seu poder executivo e reduzir o controle parlamentar nacional (ANDERSEN; BURNS, 1996; RAUNIO, 1999); (ii) porque o Parlamento Europeu é fraco (LODGE, 1994; WILLIAMS, 1991); (iii) porque, ainda que o Parlamento Europeu tenha sido fortalecido ao longo dos anos, não existe algo que possa ser considerado como eleições “europeias” (BLONDEL; SINNOTT; SVENSSON, 1998; HIX, 1999; MARKS; WILSON; RAY, 2002); (iv) porque, mesmo que os problemas (ii) e (iii) sejam resolvidos, a UE é “muito distante” dos eleitores (MAGNETTE, 2001); e (v) a UE adota políticas que não são condizentes com os interesses da maioria dos cidadãos dos Estados Membros (SCHARPF, 1999).

Na outra corrente, existem dois autores mais proeminentes: Giandomenico Majone e Andrew Moravcsik. O primeiro considera a UE como sendo essencialmente um “estado regulador” (MAJONE, 1996). A criação de um mercado comum, as harmonizações de padrões de produtos e normas sanitárias e até mesmo a delegação da política monetária para o Banco Central Europeu, seriam exemplos dos Estados concedendo políticas regulatórias para a UE. Portanto, argumenta Majone, a UE não deveria ser democrática, porque assim as decisões técnicas ficariam comprometidas. Logo, o problema é menos se existe um déficit democrático do que uma “crise de credibilidade” (MAJONE, 2000).

No mesmo tom, Moravcsik argumenta contra aqueles apontamentos colocados pelos que enxergam a existência do déficit. Nesse sentido, para o autor (MORAVCSIK, 2004), (i) os Executivos nacionais ainda são os maiores responsabilizados pelas decisões; (ii) houve aumento do poder do Parlamento Europeu, ele tem, por exemplo, poder de veto na seleção de membros da Comissão Europeia (FOLLESDAL; HIX, 2006); (iii) há mais transparência na tomada de decisão da UE do que em muitos governos nacionais; e (iv) por conta dos sistemas de freios e contrapesos existentes na organização, as decisões tomadas tendem a ser localizadas no centro do espectro político (MORAVCSIK, 2002).

O debate sobre déficit democrático também se estende, em certa medida, para outros processos de integração regional, como é o caso do Mercosul, particularmente

no que tange ao Parlamento do Mercosul (Parlasul). A disparidade entre os Estados Partes em termos populacionais e a natureza consultiva do órgão reduzem sua capacidade de gerar legitimidade democrática para o bloco (MEDEIROS; MOTA; MEUNIER, 2016).

Todavia, a discussão sobre a existência ou não desse déficit está, como lembra Follesdal e Hix (2006) e Medeiros e Campos (2009), relacionada com o que se entende por democracia. Para esses autores, decisões democráticas devem estar sujeitas à contestação política e devem ser realizadas por instituições que proporcionem responsividade para os cidadãos.

O debate sobre como definir democracia é amplo, não cabendo trazer maiores detalhes neste trabalho. Contudo, é interessante trazer a sistematização realizada por Pateman em *“Participation and democratic theory”* (1970), já que a autora focaliza em uma das dimensões da democracia que será fundamental para este estudo: a da participação política.

Nessa obra, a autora divide a teoria da democracia em duas vertentes: a contemporânea e a da democracia participativa. Para os primeiros, a participação política tem um papel mínimo ou até mesmo, se excessivo, negativo para a democracia. Como Pateman (1970) descreve, essa perspectiva possui raízes em duas preocupações centrais. A primeira delas é a de que a ideia de máxima participação para todas as pessoas, presente em pensadores mais antigos, precisaria de uma revisão profunda ou até mesmo rejeição. A segunda preocupação é com a estabilidade do sistema político e com as condições e requisitos para assegurar a estabilidade. Nessa vertente, a autora inclui os chamados “elitistas” (Mosca, Michels e Pareto), Schumpeter e Dahl.

Resumidamente, participação, para os autores contemporâneos da democracia, é a escolha dos eleitos. Deve, ainda, ser limitada até o ponto de manter a maquinaria eleitoral funcionando adequadamente, mantendo fora personalidades que possam desfazer o consenso acerca dos procedimentos democráticos. Os teóricos da democracia participativa criticam essa forma de entender dos contemporâneos, argumentando que é possível, e salutar, um maior nível de participação.

Segundo Pateman, Rousseau é o autor fundamental quando se fala em participação, sendo “O contrato social” a obra basilar. Para o pensador, a participação do indivíduo nos processos de tomada de decisão acarreta efeitos psicológicos positivos. Em outras palavras, a participação tem um efeito educativo no indivíduo que, somando-se aos demais indivíduos, torna o sistema político estável. Outros dois autores

mencionados por Carole Pateman são John Stuart Mill e G. D. H. Cole. A contribuição de ambos está em atualizar o argumento de Rousseau para um contexto industrial, no qual os sindicatos e associações passaram a ser mecanismos importantes de criação desse sentimento de pertencimento (COLE, 1913).

O nível de análise priorizado por esses pensadores é o nível local, já que a preocupação é com a estabilidade em nível nacional. Todavia, como pode ser visto nas discussões sobre o déficit democrático da UE, a discussão sobre democracia pode ultrapassar as fronteiras nacionais, chegando às organizações internacionais, o que será discutido na próxima seção.

2.1. A possibilidade de organizações internacionais serem democráticas

Se se tem como pressupostos teóricos que, em democracias, (i) a estabilidade de um sistema está na sua capacidade de tomar decisões legítimas (EASTON, 1965), (ii) a legitimidade das decisões está vinculada à forma democrática com a qual foram realizadas (EASTON, 1965; NORRIS, 1999), (iii) o aprofundamento da interdependência complexa demanda cada vez mais cooperação entre Estados (KEOHANE; NYE, 1989) e (iv) organizações internacionais são um meio relevante para essa cooperação (KEOHANE, 1984), então é lícito concluir que, para a estabilidade do sistema internacional, é importante que as OIs sejam democráticas.

Contudo, há duas formas de analisar democracia em OIs, dependendo do nível de análise adotado. A primeira forma é pela ótica dos Estados. Uma OI é democrática na medida em que permite uma igualdade política entre os Estados membros (LOPES, 2016). A Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, por exemplo, na qual cada estado-membro tem um voto, é considerada democrática com base nessa perspectiva. A segunda maneira de analisar é tendo como referencial o indivíduo (LOPES; CASARÕES, 2019). Nessa perspectiva, uma OI é democrática se permitir ao indivíduo formas de representação (concepção dos teóricos contemporâneos) e/ou participação (concepção dos teóricos da democracia participativa). É a segunda ótica que será adotada neste trabalho.

Uma pergunta derivada pode ser: OIs podem ser democráticas? Não há unanimidade na resposta. Para Dahl, existe um “dilema democrático” a ser enfrentado pelas OIs. Em 1999, ele escreve um capítulo no livro “Democracy’s edges” intitulado “*Can international organizations be democratic? A skeptic’s view*” (DAHL, 1994), no qual defende a incompatibilidade entre democracia e OIs, ou seja, a impossibilidade de

resolução daquele dilema. Há três razões para isso: (i) Ols não possuem meios de controle popular; (ii) representantes de um eventual *demos* internacional estariam desigualmente distribuídos; e (iii) a eficácia e legitimidade das decisões globais dependeriam de uma identidade comum ou cultura política entre os grupos, países ou regiões, já que as perdas e os ganhos estariam desigualmente distribuídos.

Esses limites, argumentam Guilherme Casarões e Dawisson B. Lopes em “*Can international organizations be democratic? A Reassessment*” (2019), também são encontrados dentro dos Estados. Mesmo assim, com todas aquelas limitações, é possível chamá-los de democráticos, ou melhor, “poliárquicos”. O conceito, elaborado por Robert Dahl (1997), refere-se a regimes políticos com alto grau de contestação pública e participação política. Segundo Dahl (*idem*), democracia, cuja característica principal seria a “[...] contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados politicamente iguais” (*ibidem*, p. 25), é um conceito ideal. Portanto, o mais adequado seria entender os regimes políticos utilizando o termo “poliarquia”.

Casarões e Lopes utilizam, então, o conceito para realizar o seguinte raciocínio: se o aumento da contestação e da participação tornam sistemas políticos domésticos – que apresentam as mesmas três limitações identificadas em Ols – mais poliárquicos, é possível estender a lógica para Ols. Significa dizer que aquelas limitações não são entraves reais para a democratização, pois assim como ocorre domesticamente, pode acontecer em Ols. O artigo em questão possui a ONU como estudo de caso. Seguindo a argumentação dos autores, podemos destacar duas conclusões. A primeira é que o Secretariado da ONU, ao constituir-se como uma burocracia, tem funções similares as de uma burocracia weberiana no nível nacional, isto é, estabelecer a dominação racional-legal. A segunda é com relação à Assembleia Geral das Nações Unidas. Além de ser um tipo específico de instância poliárquica (ao permitir igualdade política ao maior número possível de Estados), também serve como canal para representação internacional multinível, isto é, incluindo diversos atores não-estatais – a sociedade civil.

Em suma, se é possível que Ols sejam democráticas, averiguar se elas o são de fato depende do que se entende como democracia, como foi mencionado no caso da UE. Sob uma perspectiva da democracia participativa, elas seriam democráticas à medida que abrem espaços de participação. A seção abaixo buscou, portanto, definir o que é participação.

2.2. Participação política e social

A participação, quando realizada por cidadãos privados que buscam influenciar, direta ou indiretamente, a escolha de funcionários governamentais e/ou as ações por eles tomadas, pode ser entendida como “participação política”³ (VERBA; NIE, 1972). A participação social pode ser entendida como um tipo específico de participação política: aquela em que o ator envolvido é uma organização da sociedade civil, um sindicato ou associação empresarial, por exemplo. Em outras palavras, quando é um ator social.

Todavia, como argumenta Alemany e Leandro (2006), muitas vezes confunde-se participação com consulta, debate/diálogo ou informação. A participação congrega todos esses conceitos anteriores, portanto é uma ideia mais ampla. Conforme as autoras:

uma visão integral da participação é uma visão operativa, na qual os atores da sociedade civil não são consultados pontualmente, mas sim como parte de um sistema de monitoramento de tomada de decisões, ou seja, de influência nas definições políticas regionais⁴ (ALEMANY; LEANDRO, 2006, p. 10).

Portanto, é necessário diferenciar presença, consulta e participação. O primeiro conceito diz respeito à inclusão dos atores da sociedade civil sem que sua opinião seja expressa. Consulta inclui a presença e a expressão da opinião daqueles atores. Já participação refere-se à uma visão mais integral, como mencionado por Alemany e Leandro (2006).

Segundo Lavallo (2011, p. 33), o conceito de participação é, ao mesmo tempo, categoria analítica “nativa da prática política de atores sociais, categoria teórica da teoria democrática com pesos variáveis segundo as vertentes teóricas e os autores, e procedimento institucionalizado com funções delimitadas por leis e disposições regimentais”.

Para Maria da Glória Gohn (2019), é possível estudar participação em três níveis: o conceitual, o político e o da prática social. Nas palavras da autora:

o primeiro apresenta um alto grau de ambiguidade e varia segundo o paradigma teórico em que se fundamenta. O segundo, dado pelo nível político, usualmente é associado a processos de democratização (em curso,

³ Ao longo desta dissertação, “participação” e “participação política” foram entendidos como sinônimos.

⁴ Texto original: “*una visión más integral de la participación, es una visión operativa, donde los actores de la sociedad civil no son consultados puntualmente sino que forma parte de un sistema de monitoreo, de toma de decisiones es decir de influencia en las definiciones de políticas regionales*”.

ou em lutas para sua obtenção), mas ele também pode ser utilizado como um discurso mistificador em busca da mera integração social de indivíduos, isolados em processos que objetivam reiterar os mecanismos de regulação e normatização da sociedade, resultando em políticas sociais de controle social. O terceiro, as práticas, relaciona-se ao processo social propriamente dito; trata-se das ações concretas, engendradas nas lutas, movimentos e organizações, para realizarem algum intento, ou participar de espaços institucionalizados na esfera pública, em políticas públicas. Aqui a participação é um meio viabilizador fundamental. (GOHN, 2016, p.16-17).

O debate sobre participação, portanto, estende-se para além da teoria. São crescentes na literatura em Políticas Públicas conclusões sobre a abertura de oportunidades de participação como indutoras de eficácia (NOBRE, 2004) e de inovação (PIRES; GOMIDE, 2016). De maneira geral, a participação permite o input dos interesses dos atores afetados na tomada de decisão; e, se a participação é efetiva, a convergência dos interesses dos atores com as decisões.

Nessa seara, destaca-se o trabalho de Claudia Faria e Uriella Ribeiro (2011) que elaborou um modelo de análise do desenho institucional de instâncias participativas. A avaliação desses espaços deve, segundo as autoras, ocorrer em três dimensões: *(i)* a da institucionalização; *(ii)* a do potencial inclusivo e democratizante; e *(iii)* a da representatividade.

A mensuração da primeira dimensão ocorre por meio *(i)* do tempo de existência da instituição, *(ii)* da existência de uma estrutura organizacional e *(iii)* da frequência de reuniões obrigatórias. Ou seja, são institucionalizados espaços que possuam um longo tempo de existência, que apresentem uma estrutura organizacional (como mesas diretoras, secretarias, ou comissões temáticas), e que tenham regras a respeito da previsão de conferências.

O potencial inclusivo e democratizante é mensurado por meio de regras sobre *(i)* a composição, a pluralidade e a proporcionalidade dos atores que participam, *(ii)* o processo decisório e normas de funcionamento, *(iii)* a presença de comissões para qualificar cognitivamente o debate, e *(iv)* a previsão de conferências para a troca de informações entre os atores.

Por fim, a dimensão da representatividade pode ser medida a partir de informações sobre *(i)* a definição de entidades que têm acento nessas instituições; *(ii)* o número de cadeiras destinadas a cada segmento; e *(iii)* as formas pelas quais estas definições ocorrem” (FARIA; RIBEIRO, 2011, p. 130).

Embora o modelo elaborado pelas autoras tenha tido como foco a avaliação dos conselhos de políticas criados a partir da Constituição Federal de 1988, o modelo foi

utilizado para estudar espaços participativos relacionados com o Mercosul. Faz-se referência aqui aos trabalhos de Mesquita e Belém Lopes (2018) e Tajra (2019).

O primeiro utilizou o modelo apresentado por Faria e Ribeiro (2011) para avaliar o Programa Mercosul Social e Participativo (PMSP), o Conselho Consultivo da Sociedade Civil (CCSC) e o Sistema de Diálogo e Consulta (SDC). O objetivo do trabalho foi avaliar em que medida a abertura à participação social permite uma democratização da política externa. Os autores concluíram, após avaliarem os programas com o modelo apresentado, que a “participação social não é condição suficiente para a democratização da representação da política externa” (MESQUITA; BELÉM LOPES, 2018, p. 14)⁵. Para que isso ocorra, a participação social deve ser acompanhada de mecanismos de transparência, responsividade e “accountability”.

A pesquisa de Jamile Tajra (2019) utilizou e ampliou o modelo de Faria e Ribeiro (2018) ao analisar três instituições do Mercosul: o FCES, o Parlasul e as CSM. A autora utilizou cinco dimensões para avaliar o desenho institucional: (i) institucionalização, (ii) potencial inclusivo e democratizante, (iii) dinâmica do processo decisório, (iv) representação no interior das IPs, e (v) contexto de instituição do órgão. As conclusões principais do estudo são que, apesar de as instituições estudadas apresentarem um certo grau de burocratização, há pouca previsão dos procedimentos que irão adotar, e que há sobreposição de funções e comunicação pouco eficiente entre os órgãos. Além disso, a pesquisa da autora identificou que o “apoio conferido em discurso pelos líderes executivos não se converteu em incentivos substanciais à absorção das demandas desses espaços pelo processo decisório no âmbito do Bloco” (TAJRA, 2019, p. 164).

Outros modelos de análise também podem ser mencionados, como o proposto por Smith (2009). Para o autor, instituições que foram especificamente desenhadas para aumentar e aprofundar a participação cidadã no processo de tomada de decisões políticas podem ser consideradas como “inovações democráticas”. Ainda que o seu modelo teórico tenha sido formulado para a participação cidadã, isto é, sem incluir grupos organizados, é possível adaptá-lo para o estudo desses atores, ao utilizar o conceito de “bens democráticos”. Avaliar inovações democráticas deve levar em conta a capacidade de elas gerarem quatro tipos de bens democráticos: (i) inclusão, (ii) controle social, (iii) julgamento ponderado e (iv) transparência.

O primeiro bem diz respeito ao modo como a igualdade política é realizada sob dois aspectos: presença e voz. O segundo leva em consideração o grau em que os

⁵ Texto original: “social participation is not a sufficient condition for the democratization of foreign policy representation”.

participantes podem influenciar a decisão. O terceiro, a capacidade dos atores de entenderem os aspectos técnicos da discussão e as perspectivas dos outros participantes. O quarto, a abertura dos procedimentos tanto aos participantes quanto ao público em geral. Ainda que o objetivo desta dissertação não tenha sido aplicar propriamente o modelo proposto por Graham Smith (2009), ele auxiliou as análises dos resultados encontrados.

No campo das RI, o estudo da participação social ocorre principalmente no contexto de organizações internacionais, podendo ser a participação institucionalizada ou não. No segundo caso, o estudo de organizações da sociedade civil e movimentos sociais predominam (JELIN, 1999, 2001; PRICE, 1998). Nas pesquisas sobre participação institucionalizada, há estudos sobre participação em organizações internacionais (GRANDI; BIZZOZERO R., 2011; HÖNNIGE; PANKE, 2016; PEREIRA et al., 2017; POLITICS; PROGRAMME, 2020; SMISMANS, 2000) e sobre política externa (MACHADO OLIVEIRA; MILANI, 2012; VON BÜLOW, 2010), entre outros campos.

Esta dissertação está inserida nos estudos de participação em contextos de uma organização internacional, particularmente o Mercosul. Antes de seguir para uma discussão a respeito da formação do bloco, vale uma rápida discussão sobre o conceito de sociedade civil, já que ele está frequentemente associado ao tema da participação social.

2.2.1. Uma brevíssima discussão sobre o conceito de sociedade civil

O conceito de sociedade civil é polissêmico. Conforme Bobbio (1987), pode ser entendido em dicotomia com o Estado: “a esfera das relações sociais não reguladas pelo Estado” (*idem*, 1987, p. 33). Contudo, inicialmente, na visão jusnaturalista, sociedade civil não era dissociada da esfera estatal (*ibidem*, p. 44). Em outras palavras, ela existia em oposição ao estado de natureza.

As contribuições de Hegel serviram para o início da distinção entre Estado e sociedade civil, onde esta seria a sociedade pré-política, o primeiro momento de formação do Estado, opondo o Estado superior (constituição e poderes constitucionais) ao inferior (caracterizado por dois poderes jurídicos subordinados, o judiciário e o administrativo) (*ibidem*, p. 42-43). Marx e Gramsci passam a entender o conceito em questão como uma arena de luta, para o primeiro entre burguesia e proletariado, e para o segundo entre as classes pela hegemonia (*ibidem*, p. 39-40).

Autores mais contemporâneos como John Keane, Jean Cohen, Andrew Arato, Jürgen Habermas, entre outros, entendem a sociedade civil como sendo a representação normativa de um projeto político democrático e emancipatório (GONÇALVES, 2015, p. 21). Destaca-se a contribuição de Cohen e Arato, os quais entendem que a sociedade civil, ao constituir-se e mobilizar-se autonomamente, enfrenta as instituições do Estado e do mercado a fim de defender e ampliar seus direitos (COHEN; ARATO, 1994, p. 7) mitigando o que Habermas chamou de “colonização do mundo da vida”. Essa distinção entre Estado, mercado e sociedade civil leva frequentemente a caracterização desta como o terceiro setor, composto por diversos atores como movimentos sociais e organizações da sociedade civil.

No âmbito da América Latina, o conceito ainda toma contornos diferenciados por conta dos períodos de ditadura vividos por grande parte dos países da região (LAVALLE; SZWAKO, 2015). No caso brasileiro, o surgimento de uma sociedade civil acontece na luta pela “autonomia plena” em relação ao Estado nos anos 1970. Após a promulgação da Constituição de 1988, nasce um momento de interdependência entre Estado e sociedade civil, o que, no curso da democratização, deságua em um momento de uma “lógica mista de autonomia e dependência” entre ambos (AVRITZER; NAVARRO, 2003, p. 390). Maria da Glória Gohn (2014), ao estudar as manifestações de Junho de 2013 no Brasil, verifica a proeminência dos “novos movimentos sociais” nesse fenômeno político (2014, p. 439). Esses atores organizam-se de acordo com questões variadas: étnicas, de gênero, geracional e cooperativas de trabalho (*ibidem*, p. 439). Portanto, a diversidade temática é uma característica da sociedade civil contemporânea.

Vale notar que a discussão breve apresentada até agora sobre o conceito preocupa-se com a sua atuação dentro das fronteiras nacionais. Nesse âmbito, ganham força os conceitos de “sociedade mundial” (ARON, 1997) e “democracia cosmopolita” (HELD, 1997). O primeiro refere-se a “uma totalidade que incluiria ao mesmo tempo o sistema interestatal, o sistema econômico e os movimentos transnacionais, as sociedades e as instituições supranacionais” (ARON, 1997), isto é, enfatiza relações de poder cujos atores não são apenas os Estados. Há, portanto, de se enfatizar temas de maneira não-hierárquica e discussões menos centralizadas na seara internacional. Além disso, o conceito enfatiza processos de interdependência entre relações interestatais, transnacionais e supranacionais.

O segundo conceito, “democracia cosmopolita” (HELD, 1997), relaciona-se mais com a ideia de democratização das relações internacionais. Esse conceito reflete um

modelo político no qual os cidadãos, em qualquer parte do mundo, têm voz, participam e são representados politicamente em relação aos assuntos internacionais, paralelos e independentes de seus próprios governos (*idem*). Tal modelo, seria guiado por quatro princípios:

“(i) seres humanos como última instância da unidade moral; (ii) reconhecimento deste mérito igualmente por todos; (iii) meios não coercitivos para o logro da referida unidade moral; e (iv) inclusividade e subsídios para angariar a participação de todos os indivíduos por meio da solidariedade” (LAISNER e CAMARGO, 2013, p.7)

Nesse sentido, vale tentar definir qual o tipo de ator que se articula tanto na “sociedade mundial” quanto na “democracia cosmopolita”. Tal ator recebe diferentes nomes de acordo com o autor. Hoffman (1970), utiliza a denominação de “forças”; Mendershausen (1969), “unidades sociais”; Kaisner (1971), “atores sociais; e Rosenau (1992), “microator”. Villa (1999) oferece, ainda, uma definição mais abrangente do que seria o ator em questão: trata-se de um

agente societal que estabelece um tipo inovador de vinculações extra-estatais, baseando-se em contatos, coligações e interações através das fronteiras nacionais ante os quais os órgãos centrais da política externa estatal ou supranacional têm relativa, ou nenhuma, capacidade regulatória. (VILLA, 1999, p.22).

No decorrer desta dissertação, será utilizado o conceito de “ator social” para se referir às associações empresariais e aos sindicatos. Nesse sentido, são atores que possuem relativa autonomia em suas ações transnacionais em relação ao Estado. Eles, portanto, podem constituir redes que ultrapassam as fronteiras nacionais. Vale notar que, no contexto dos documentos oficiais do Mercosul, esses atores são referenciados como “setor privado”. Aqui, portanto, serão tratados como sinônimos. A seguir, então, será feita uma discussão a respeito da formação do bloco, trazendo alguns aspectos teóricos e institucionais da integração regional.

3. A CONSTRUÇÃO DO MERCOSUL: DO “FENÍCIO” AO “SOCIAL”

Segundo Malamud (2005), o Mercosul não é fruto do crescimento da interdependência econômica entre os seus membros, como entende o liberalismo intergovernamental (MORAVCSIK; SCHIMMELFENNIG, 2019). O bloco também não desenvolveu estruturas supranacionais, como preconizado pelos teóricos da governança supranacional (SANDHOLTZ; SWEET, 1998).

O Mercosul é fruto de um processo de construção de estabilidade da relação argentino-brasileira (CANDEAS, 2005) protagonizado pelos chefes dos Executivos nacionais após a redemocratização de ambos os países (DANESE, 1999; MALAMUD, 2005). Contou, para tanto, com intensa diplomacia presidencial, o que é entendido pela literatura como fundamental para a constituição do bloco (MALAMUD, 2011).

A consequência disso é um bloco fortemente caracterizado pelo intergovernamentalismo (ALMEIDA, 2011; CAETANO, 2007; HIRST, 1996; MALAMUD, 2011; MARIANO; OLIVEIRA; VIGEVANI, 2001; PEREIRA, 2011; VENTURA, 2003). Esse atributo da integração é fundamental para o tema desta dissertação, ou seja, é determinante para a forma como os sindicatos e empresários se relacionam com o bloco.

Antes de analisar os aspectos institucionais do bloco, é necessário realizar uma recapitulação histórica da construção do Mercosul. O primeiro marco fundamental foi o Acordo Itaipu-Corpus, de 1979, o qual é considerado um momento de transformação nas relações entre Argentina e Brasil, uma vez que foi o início de uma busca pela cooperação estrutural (CANDEAS, 2005).

No ano seguinte da assinatura do acordo, o então Chefe de Estado brasileiro, general Figueiredo, realizou visita oficial à Argentina, ocasião em que acordos de cooperação na área de energia nuclear para fins pacíficos foram assinados (GARCIA, 2017). No mesmo ano foi constituída a Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), substituindo a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc). Não cabendo realizar maiores detalhamentos a respeito dessa mudança, vale dizer que a flexibilidade trazida pela Aladi permitiu a criação de “áreas de preferência tarifária” por meio de Acordos de Complementação Econômica (ACEs). O Mercosul, portanto, está inscrito na Aladi como ACE nº 18.

Em 1985, sobre a então recém-inaugurada ponte Tancredo Neves, foi firmada a Declaração de Iguaçu entre os presidentes José Sarney e Raul Alfonsín. A declaração entre os presidentes incluía menções à cooperação econômica e cooperação pacífica

no campo de energia nuclear, dois temas que foram centrais para a aproximação entre os dois países (CANDEAS, 2005). Quase oito meses depois, em 29 de julho de 1986, os dois presidentes assinaram a Ata de Integração Brasileiro-Argentina. O entendimento constituiu um Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE).

Novamente, Sarney e Alfonsín assinaram, em 1988, o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento entre o Brasil e a Argentina (TICD). Na ocasião, foi firmado o compromisso de criar um “espaço econômico comum” no prazo máximo de dez anos, seguindo os princípios que norteariam o tratado de 1991: flexibilidade (permitir adaptações para cumprir o objetivo da integração), gradualismo (avanços por etapas), simetria (harmonização política e legal) e equilíbrio dinâmico (integração uniforme nos diferentes setores).

O passo seguinte foi dado em 1990, quando os presidentes Collor e Menem assinaram a Ata de Buenos Aires, que encurtou o prazo para o estabelecimento de uma área de livre comércio, dado pelo TICD (passando de 1996 para 1994). No mês seguinte, Paraguai e Uruguai demonstraram interesse em participar da integração, culminando, em 1991, no Tratado de Assunção (TA).

O TA é assinado tendo como concepção ideal o “regionalismo aberto”, isto é, focado em abertura comercial e constituição de um mercado comum. Essa característica, combinada com forte intergovernamentalismo e baixa intensidade, levou Caetano (2007) à classificação de “Mercosul fenício”.

A perspectiva liberal dos líderes à frente da integração (como Collor e Menem), somada a uma superação da Guerra Fria, com a consequente “vitória” do liberalismo, e a aceitação do chamado “Consenso de Washington” ajudam a compreender o contexto no qual o Mercosul foi constituído e implementado (SERBIN; MARTINEZ; RAMANZINI JÚNIOR, 2012).

A personalidade jurídica do bloco e a sua estrutura não estavam consolidadas. Essas instruções vieram no Protocolo de Ouro Preto (POP), assinado em 1994. Desapareceram, então, dúvidas que ainda existiam quanto a caracterização do Mercosul como uma organização internacional (VENTURA, 2003).

No final da década de 1990, a relação entre Argentina e Brasil passou por turbulências, as quais levantaram desconfianças com o processo de integração. Exemplos são os contenciosos comerciais que, não podendo ser resolvidos no âmbito mercosulino, foram levados à Organização Mundial do Comércio; a desvalorização cambial brasileira em 1999, que afetou o balanço de pagamentos argentino, criticada

pela falta de coordenação entre os dois países; e a crise econômico-social argentina iniciada em 2001 em razão das consequências do Plano Cavallo, dificultando a condução da política externa do país.

Nesse contexto, a incapacidade do Mercosul em servir como um foro de cooperação levou ao questionamento da eficácia do bloco. O tom dessas dissonâncias pode ser identificado pelo pedido realizado pela União Industrial Argentina para uma “suspensão temporária do Mercosul” com o objetivo de proteger as empresas e as economias (CAETANO, 2011).

Em 2000, o então chanceler brasileiro, Luís Felipe Lampreia, após encontro com o seu homólogo argentino, Adalberto Rodríguez Giavarini, anunciou “a reversão do pessimismo sobre o Mercosul” e que haviam encontrado as bases para “relançar” o bloco (CLARÍN, 2000). Entretanto, ainda pairavam as dúvidas oriundas dos desencontros entre os países.

Com a ascensão de governos à esquerda, notadamente Néstor Kirchner e Lula, o processo de integração regional efetivamente é “relançado” (CAETANO, 2011). Muda-se do paradigma do “regionalismo aberto” para o “regionalismo pós-liberal” (SERBIN; MARTINEZ; RAMANZINI JÚNIOR, 2012) ou “pós-hegemônico” (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012).

Os conceitos de regionalismo podem ser entendidos como maneiras de caracterizar os processos de integração. O regionalismo aberto é um predicado utilizado para referir-se àquelas integrações cujo paradigma principal é abertura comercial, tipificados no artigo XXIV do GATT. Os outros dois tipos de regionalismo, por outro lado, são utilizados para caracterizar processos de integração que são multidimensionais, que buscam ampliar o escopo ao incluir questões sociais, por exemplo. De maneira geral, os dois últimos paradigmas diferenciam-se do caráter comercial por três retornos significativos: do fortalecimento do Estado, da politização das questões regionais e da agenda desenvolvimentista e social (SERBIN; MARTINEZ; RAMANZINI JÚNIOR, 2012).

Nesse contexto de novos regionalismos no Cone Sul, percebe-se a construção e o aprofundamento da dimensão social do Mercosul. Ocorre, assim, a passagem de um “Mercosul fenício” para um “Mercosul social”. Apresentados os principais marcos cronológicos do Mercosul, a subseção abaixo teve por objetivo descrever o processo de tomada de decisão do bloco.

3.1. Aspectos institucionais e tomada de decisão do bloco

A estrutura institucional efetiva do Mercosul foi estabelecida no POP, substituindo aquela prevista pelo TA. Preservou, contudo, o respeito à intergovernamentalidade, prevista no artigo 2º do protocolo (MERCOSUL, 1994).

No artigo 1º do documento, constam os seis órgãos que formaram o bloco originalmente, são eles: o Conselho do Mercado Comum (CMC); o Grupo Mercado Comum (GMC); a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM) – uma inovação com relação ao TA –; a então Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), o Foro Consultivo Econômico e Social (FCES) – outra inovação importante do POP–; e a Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM).

Os órgãos decisórios do Mercosul, isto é, que detêm capacidade de tomar decisões em nome do bloco são o CMC, o GMC e a CCM. O CMC tem a incumbência de conduzir politicamente o processo de integração, tomando decisões para assegurar o cumprimento dos objetivos estabelecidos pelo TA (art. 3º). É, assim, considerado o “órgão superior” do bloco. Tal órgão manifesta-se por meio de Decisões obrigatórias aos Estados Partes (art. 9º) e é composto pelos Ministros das Relações Exteriores e pelos Ministros da Economia, ou seus equivalentes, dos Estados Partes (art. 4º), reunindo-se quantas vezes forem consideradas oportunas, desde que pelo menos uma vez por semestre com a participação dos presidentes dos Estados Partes (art. 6º).

As funções e atribuições do CMC são arroladas no artigo 8, que contém 11 incisos. Dentre eles, destaca-se: “formular políticas e promover as ações necessárias à conformação do mercado comum” (inciso II); “Exercer a titularidade da personalidade jurídica do Mercosul” (III); negociar acordos em nome do Mercosul (IV) e “manifestar-se sobre as propostas que lhe sejam elevadas pelo Grupo Mercado Comum (V).

O GMC é o órgão executivo do Mercosul (art. 10º), manifestando-se por meio de Resoluções obrigatórias para os Estados Partes (art. 15º). Para tanto, o POP (art. 14º) definiu uma série de atribuições para o órgão, dentre elas estão: (III) “tomar as medidas necessárias ao cumprimento das Decisões adotadas pelo Conselho do Mercado Comum”; (IV) “fixar programas de trabalho que assegurem avanços para o estabelecimento do mercado comum”; (V) “criar, modificar ou extinguir órgãos tais como subgrupos de trabalho e reuniões especializadas, para o cumprimento de seus objetivos”; e (VI) “manifestar-se sobre as propostas ou recomendações que lhe forem submetidas pelos demais órgãos do Mercosul no âmbito de suas competências”.

Formado por quatro membros titulares e quatro alternos por país “designados pelos respectivos Governos, dentre os quais devem constar necessariamente representantes dos Ministérios das Relações Exteriores, dos Ministérios da Economia (ou equivalentes) e dos Bancos Centrais” (art. 11º), o GMC se reúne de forma ordinária ou extraordinária, quantas vezes forem consideradas necessárias, nas condições que foram estipuladas no seu regimento interno, o qual foi estabelecido inicialmente pela Decisão do CMC 04/1991 (CMC, 1991), que foi revogada pela Decisão 45/2015 (CMC, 2015b) e atualizada pelas Decisões do CMC 08/2018 e 05/2019.

O terceiro órgão decisório, a CCM, é responsável por “velar pela aplicação dos instrumentos de política comercial comum adotados pelos Estados Partes para o funcionamento da união aduaneira, bem como acompanhar e revisar os temas e matérias relacionados com as políticas comerciais comuns, com o comércio intra-Mercosul e com terceiros países” (art. 16º, MERCOSUL, 1994).

É formado por quatro membros titulares e quatro membros alternos por Estado Parte, sendo coordenada pelos Ministérios de Relações Exteriores (art. 17º). Suas reuniões devem acontecer pelo menos uma vez ao mês ou sempre que solicitado pelo GMC ou por qualquer outro Estado Parte (art. 18º), manifestando-se por meio de Diretrizes obrigatórias aos Estados Partes (art. 20º).

Além dos três órgãos decisórios, existem aqueles que podem ser considerados como órgãos consultivos ou administrativos (VENTURA, 2003). A Comissão Parlamentar Conjunta (CPC) foi criada com o objetivo de ser o órgão representativo dos Parlamentos dos Estados Partes (art. 22º, MERCOSUL, 1994), porém foi substituída pelo Parlamento do Mercosul (Parlasul) em 2005, pela Decisão 23/2005. A composição atual do Parlasul foi definida apenas em 2010, seguindo o critério de representação cidadã, de acordo com a Decisão 28/2010. Isto é, o número de parlamentares é definido segundo o critério de “proporcionalidade atenuada”, com um mínimo de 18 assentos por país e um adicional calculado a partir de uma taxa crescente de proporcionalidade com relação à população. Com um total de 138 membros, podendo chegar a 186 caso todos os Estados Partes escolhessem seus representantes por sufrágio direto, universal e secreto. Contudo, somente o Paraguai e a Argentina chegaram a eleger representantes diretamente em 2008 e 2015, respectivamente. Em 2019, os Estados Partes decidiram suspender a aplicação das disposições do Protocolo Constitutivo do Mercosul que se referiam às eleições diretas (MERCOSUL, 2019). Dessa forma, a eleição direta foi suspensa até decisão em contrário.

Não foram arroladas entre as competências do Parlasul (art. 4º da Decisão 23/2005) aquelas que poderiam dotá-lo de iniciativa legislativa, cabendo ao órgão, portanto, atribuições de natureza consultiva, de requerimento de informações, etc. (CMC, 2005).

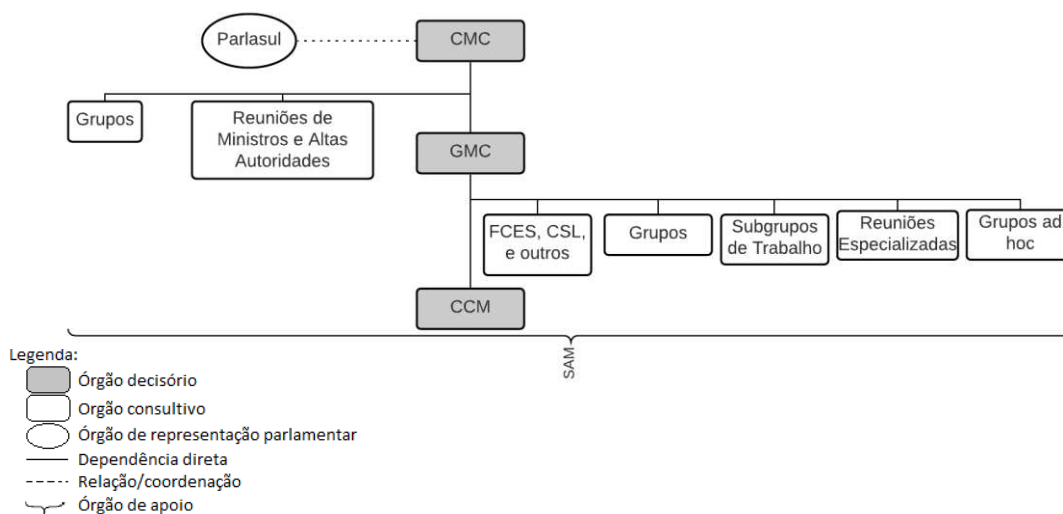
O quarto órgão mencionado no art. 1º do POP, o Foro Consultivo Econômico e Social (FCES), foi criado para ser o “órgão de representação dos setores econômicos e sociais” (art. 28º MERCOSUL, 1994), formado por igual número de representantes dos Estados Partes. Tem, assim, natureza consultiva, manifestando-se mediante Recomendações ao GMC (art. 29º). O regulamento interno do órgão foi aprovado pelo GMC, na Resolução 68/1996, revogada pelas Resoluções 22/2012 e, posteriormente, pela Resolução 38/2015.

O órgão é composto pelo Plenária do Foro, órgão superior do FCES, que toma as decisões por consenso, composto pelas seções nacionais, com doze delegados titulares e alternos por Estado parte (art. 3º, MERCOSUL, 2015b). As Seções Nacionais têm autonomia de organização em cada Estado e devem encaminhar ao FCES a lista de organizações que as integram, bem como seus delegados titulares e alternos. Além do Plenário, há a Secretaria Permanente, criada em 2012, cuja responsabilidade é apoiar administrativamente as atividades do FCES. (art. 13º, *idem*). Há, também, os órgãos de assessoramento, como comissões temáticas e grupos de trabalho.

Por fim, o último órgão mencionado no POP é a Secretaria do Mercosul (SAM), órgão de apoio operacional do bloco (art. 31º, MERCOSUL, 1994), com sede em Montevideu (*ibidem*). Tem função não só de apoio administrativo, mas também de elaborar o arquivo oficial do Mercosul (art. 32º, I, *idem*) e publicar e difundir as decisões adotadas no âmbito do bloco.

Os órgãos mencionados têm capacidade de criar órgãos subordinados que os auxiliem nas suas tarefas. Por conta disso, o organograma do Mercosul acaba por ser bastante complexo. O organograma resumido mais recente, de 14 de julho de 2020, encontra-se abaixo (o completo foi colocado no anexo I).

Figura 1: organograma resumido do Mercosul.



Fonte: elaboração própria com base em Mercosul (2020).

Diversos órgãos consultivos foram criados para prestar auxílio aos órgãos decisórios. Alguns desses órgãos reúnem ministros ou funcionários de hierarquia relevante, como é o caso dos Grupos subordinados ao CMC, como Grupo de Alto Nível para a Estratégia Mercosul de Crescimento do Emprego (GANEmple); e de Reuniões de Ministros e Altas Autoridades, como a Reunião de Ministros de Economia e Presidentes de Bancos Centrais, entre outros.

Os órgãos sob a tutela do GMC reúnem funcionários de menor escalão sobre diversas áreas temáticas, como é o caso da Comissão Sociolaboral (CSL), e demais grupos, subgrupos de trabalho, reuniões especializadas e grupos *ad hoc*. Dentre os subgrupos, destaca-se o órgão que está sendo analisado nesta dissertação: o Subgrupo de Trabalho nº 10 sobre Assuntos Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social (SGT10), subordinado ao GMC.

Com isso, é possível concluir que o Mercosul é marcado pela intergovernamentalidade (ALMEIDA, 2011; CAETANO, 2007; HIRST, 1996; MALAMUD, 2011; MARIANO; OLIVEIRA; VIGEVANI, 2001; PEREIRA, 2011; VENTURA, 2003), ou seja, os Estados não renunciam a sua soberania, já que as decisões são tomadas por consenso. Logo, uma disposição que receba voto em contrário de algum dos países não será acatada.

A característica estruturante, portanto, é o que foi resumido por Deisy Ventura (2003) como *flexibilidade*. Esse conceito é resultado da associação de três fatores diferentes: a

“ausência total de autonomia para executar as decisões coletivas, a unanimidade com a presença de todos os Estados Partes como sistema decisório, e a ausência de controle da interpretação e da aplicação uniforme dos tratados” (VENTURA, 2003, p. 103-104). Em que pesem as alterações institucionais com vistas ao aprofundamento da integração, ocorrida no chamado “regionalismo pós-liberal” (SANAHUJA, 2012) ou “pós-hegemônico” (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012), essas características permanecem, em boa medida, até hoje.

Portanto, os Estados são os condutores fundamentais da integração regional. A flexibilidade identificada por Deisy Ventura (2003) pode trazer instabilidades na condução do bloco, já que diferentes governos têm diferentes prioridades, não existindo um projeto claro a ser seguido pelo Mercosul (ONUKI, 2006). Contudo, atores sociais fazem reivindicações por mais espaço nos debates mercosulinos. Ainda que esses atores não possam tomar decisões, a eles são abertas algumas salas de reuniões. Nesse sentido, a subseção a seguir analisou como pode ocorrer, institucionalmente, a participação dos atores sociais.

3.2. A participação institucional dos atores sociais no Mercosul

Antes de iniciar a discussão a respeito da participação institucional dos atores sociais, é necessário realizar uma definição do que se entende, neste estudo, como ator social. Optou-se por esse termo para indicar aqueles atores que não estão vinculados à burocracia estatal. É sinônimo do que é chamado nos documentos do Mercosul de “setor privado”. São, assim, organizações não vinculadas aos governos.

Assinado o Tratado de Assunção (TA), a única menção feita no tratado quanto à participação do setor privado foi no art. 14º, o qual estabelece o formato do Grupo Mercado Comum, facultando-lhe a convocação do setor ao elaborar e propor medidas concretas no desenvolvimento dos trabalhos do órgão.

No seu regimento interno, dado pela Decisão 4/1991 (CMC, 1991), ficaram estabelecidas algumas diretrizes, das quais pelo menos duas nortearam as demais regulações sobre participação do setor privado em reuniões do Mercosul, são elas: (i) os subgrupos e comissões podem desenvolver suas atividades em duas etapas, uma preparatória, outra decisória, sendo que a participação social só é permitida na primeira; (ii) é permitida a realização de seminários com o setor privado na etapa preparatória para ampliar a análise dos temas tratados.

Portanto, como regra geral sobre a participação social, verifica-se que ela não tem caráter decisório, ou seja, não tem direito ao voto, já que não participa da etapa decisória. Tem, contudo, voz para defender seus interesses e realizar propostas na etapa preparatória. Entende-se, assim, que a participação social possui caráter consultivo. Essa característica implica em uma influência indireta dos atores sociais, ou seja, eles apresentam seus posicionamentos perante os representantes governamentais e estes decidem se irão acatá-los ou não.

A Decisão 45/2015 (CMC, 2015b), que revogou a 4/1991, não altera essa característica consultiva da participação social. A nova decisão trouxe três alterações nesse tema que são dignas de nota: (i) a primeira é que a divisão em duas etapas passou a ser obrigatória caso o órgão conte com a participação do setor privado; (ii) a segunda é que houve mudança de entendimento do que seria setor privado; e (iii) a terceira é que retirou o limite que havia de três membros do setor privado correspondente de cada Estado Parte.

Com relação ao entendimento da definição do setor privado, a Decisão 4/1991 o entendia como “aquele que tem interesse direto em qualquer das etapas do processo de produção, distribuição e consumo” (art. 29º). Já a Decisão 45/2015 restringiu esse universo de atores para aqueles “que tenham representatividade no setor e interesse direto na matéria em discussão nos Grupos, Subgrupos de Trabalho, Grupos Ad Hoc e Reuniões Especializadas” (art. 23º).

A Decisão 45/2015 foi detalhada pela Resolução 53/2019 (GMC, 2019), que especificou certos procedimentos a respeito da participação do setor privado, com propósito de dar maior publicidade às reuniões. O art. 2º menciona que “os programas de trabalho anuais ou bianuais aprovados pelos órgãos decisórios do Mercosul, bem como as agendas conforme registradas nas atas das reuniões, serão divulgados em seção específica pública do portal eletrônico do Mercosul”. Além disso, o art. 3º colocou a cargo dos órgãos subordinados estabelecerem o quantitativo de representantes por setor, deixando evidente a necessidade de convite para a participação.

Uma outra disposição interessante presente da Resolução 53/2019, que pode facilitar as pesquisas relacionadas a esta agenda de pesquisa, é o art. 5º, que prevê um “procedimento geral para registro de comentários do setor privado”. Tal procedimento foi estabelecido pela Resolução 3/2020 (GMC, 2020), que elaborou um formulário contendo os comentários do setor privado realizados nas reuniões da etapa preparatória a ser preenchido e anexado às atas.

No que tange à participação social nos órgãos consultivos, antes de Ouro Preto, ela existia no Subgrupo de Trabalho nº 11 sobre Assuntos Trabalhistas, que foi pioneiro na abertura de suas reuniões aos empresários e sindicatos. Contudo, a Resolução 12/1991 (GMC, 1992), criadora do órgão, possui apenas um artigo, cuja redação é que o Grupo Mercado Comum resolve “criar o Subgrupo de Trabalho Nº 11 - Assuntos Trabalhistas (SGT Nº 11), que terá como função a análise dos assuntos trabalhistas” (GMC, 1991). A resolução, portanto, não permitiu, inicialmente, a participação dos atores sociais.

Tal definição ocorreu no ano seguinte, com a Resolução 12/1992, que resolveu “estabelecer que a representação do setor privado no SGT Nº 11 seja a dos trabalhadores e empregadores imperante em cada Estado Parte para a constituição de suas Delegações e da Conferência Internacional do Trabalho”. Uma decorrência importante dessa norma é que as organizações dos empresários e trabalhadores fazem parte das Delegações de cada Estado Parte. Portanto, cabe a cada Estado realizar o convite às organizações para que façam parte da delegação respectiva.

Até o POP, a participação estendia-se a esses órgãos. Após o protocolo, além da criação do FCES, houve a proliferação de órgãos abertos à participação social. Esse fenômeno pode ser dividido em gerações de mecanismos de participação.

A primeira geração (MARTINS; SILVA, 2011), ou etapa (MERCOSUL, 2015b) é formada por aqueles órgãos de representação parlamentar e os de diálogo com setores econômicos (notadamente centrais sindicais e associações de empresários). Dentro desses, destacam-se os já mencionados FCES e CPC, até ser substituída pelo Parlasul, e alguns órgãos consultivos, notadamente o Subgrupo de Trabalho nº 10 sobre Assuntos Laborais, Emprego e Seguridade Social (SGT10), que será descrito na subseção seguinte.

Em um contexto de vitórias eleitorais de governos à esquerda, como Nestor Kirchner na Argentina e Lula no Brasil, houve avanços na dimensão social do Mercosul, dentre as quais é possível mencionar a assinatura do Acordo de Residência, implementado em 2009, o Plano Estratégico de Ação Social (PEAS), assinado em 2010, entre outros. Nesse cenário, tem início, em 2003, a segunda etapa de participação social. Segundo Mercosul (2015a), representou uma proliferação de órgãos abertos à participação social, como as Reuniões Especializadas de Cooperativas, de Juventude e de Agricultura Familiar. Nesse contexto, foram criadas as Cúpulas Sociais do Mercosul abrindo não só um novo espaço, mas também “modalidades de diálogos, inexistentes

até aquele momento, entre ‘movimentos e organizações sociais’ e entre estes e os governos” (MERCOSUL, 2015a, p. 2015).

Em 2006, realizou-se a I Cúpula Social do Mercosul (CSM), configurando-se como uma esfera importante de participação social, uma vez que contou com a presença de diversas organizações da sociedade civil (OSCs). Para Martins e Silva (2011) esse é o marco para o início da segunda geração. Nos 10 anos seguintes, 21 cúpulas foram organizadas, envolvendo mais de 2.800 OSCs, de diferentes tamanhos, temas e países (MARTINS; ALBUQUERQUE; GOMENSORO, 2011). A partir de 2017, contudo, não foram mais organizadas. As CSM aparecem na literatura como espaços supranacionais que priorizam temas regionais, fomentam o controle social e a cidadania ativa; servindo, então, como instrumento de legitimação do Mercosul, como argumentam Martins, Albuquerque e Gomensoro (2011, p. 141). Essa interrupção ocorreu em um contexto de ascensão de governos à direita, como Macri na Argentina e Temer no Brasil. Contexto que, segundo Caetano (2019), pode ser caracterizado como um “giro refundacional”, isto é, de primazia da dimensão comercial da integração

Esse período também é marcado pela criação de mecanismos de participação social nacionais. Ou seja, os governos nacionais buscaram aproximar os atores sociais da integração regional. Na Argentina, foi criado o *Consejo Consultivo de la Sociedad Civil*; no Brasil, o Programa Mercosul Social e Participativo; e no Uruguai, o *Sistema de Diálogo y Consulta* (MESQUITA; BELÉM LOPES, 2018).

No ano de 2006, o CMC emitiu a Decisão 19/2006, cujo objetivo era “encomendar à Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL a elaboração de uma proposta para a criação do Instituto Social do MERCOSUL, na qual se considerarão os avanços que se têm registrado até o presente na área social” (art. 1º). Desse trabalho é fruto a Decisão 3/2007, que criou o Instituto Social do Mercosul (ISM). Os objetivos do ISM foram definidos como os seguintes:

1. Contribuir para a consolidação da dimensão social como um eixo fundamental no desenvolvimento do Mercosul.
2. Contribuir para superar as assimetrias.
3. Colaborar tecnicamente na elaboração de políticas sociais regionais.
4. Sistematizar e atualizar indicadores sociais regionais.
5. Recompilar e intercambiar boas práticas em matéria social.
6. Promover mecanismos de cooperação horizontal.
7. Identificar fontes de financiamento. (CMC, 2007)

Como buscou dar maior institucionalidade à dimensão social, a criação do instituto pode ser considerada como um marco importante da construção dessa dimensão da integração.

Um outro marco fundamental ocorreu em 2010, como resultado de duas decisões: (i) a Decisão 65/2010, que criou a Unidade de Apoio à Participação Social (UPS); e (ii) a Decisão 64/2010, que estabeleceu um plano de ação para a conformação progressiva de um Estatuto da Cidadania do Mercosul. Para o estudo elaborado pela UPS, esse é o início da terceira etapa dos mecanismos de participação (MERCOSUL, 2015b). No ano seguinte, mais um avanço importante foi realizado com a Decisão 12/2011, que aprovou o Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul (PEAS).

Esses documentos refletem um avanço na dimensão social, uma busca por aprofundar a agenda social, e não somente comercial, do bloco. Essa transformação de agenda da integração regional está refletida nas ideias de regionalismo pós-hegemônico (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012) ou pós-liberal (SERBIN; MARTINEZ; RAMANZINI JÚNIOR, 2012).

Outra Decisão importante que deve ser mencionada é a 10/2015, que consolidou normas sobre a participação de organizações e movimentos sociais, os quais passaram a ter um registro no Mercosul, administrado pela UPS (CMC, 2015b). Outra medida importante da Decisão foi dar maior institucionalidade às Cúpulas Sociais (*idem*), que passaram a ser realizadas semestralmente, cuja organização ficou sob responsabilidade da Presidência *Pro Tempore*, e os resultados das Cúpulas Sociais passaram a ser encaminhados ao GMC pelo ponto focal. Um outro objeto da Decisão, constante no Anexo III, foi o procedimento para a solicitação de informações aos órgãos do Mercosul por parte dos atores sociais.

A partir de 2003, portanto, houve não só uma proliferação de órgãos com participação social, mas também uma tentativa de dar maior institucionalidade à dimensão social, à participação social e às novas modalidades dessa participação.

O quadro baixo resume os principais órgãos dos quais os atores sociais podem participar, bem como as instâncias a eles abertas, isto é, quais instâncias dentro do órgão em questão a participação é permitida, por exemplo reuniões, seminários, consultas públicas, entre outros.

Quadro 1: órgãos com instâncias abertas à participação social.

Vínculo	Órgão	Instâncias de participação	Fonte legal
GMC	Reunião Especializada de Agricultura Familiar (REAF)	Reuniões	REAF/ATA nº 01/04
GMC	Reunião Especializada de Ciência e Tecnologia (RECT)	Plataformas, programas, redes e grupos de trabalho	RES 24/92

Vínculo	Órgão	Instâncias de participação	Fonte legal
		Seções Nacionais	RES 24/92
GMC	Reunião Especializada de Cooperativas do Mercosul (RECM)	Reuniões das Seções Nacionais	RES 35/01
GMC	Reunião Especializada de Autoridades Cinematográficas e Audiovisuais do Mercosul (REACAM)	Consultas esporádicas Foro de Competitividade para o Setor Cinematográfico e Audiovisual do Mercosul	RES 49/03 RES 49/03
CCM	Comitê Técnico de Defesa do Consumidor (CTDC)	Reuniões esporádicas Seminários técnicos	DIR 01/95 DIR 01/95
CMC	Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social (RMADS)	Seminários	DEC 61/00
GMC	Reunião Especializada de Juventude (REJ)	Reuniões esporádicas	RES 39/06
CMC	Reunião de Autoridades sobre Povos Indígenas do Mercosul (RAPIM)	Reuniões	DEC 14/14
CMC	Reunião de Altas Autoridades de Direitos Humanos do Mercosul e Estados Associados (RAADH)	Reuniões (terceira sessão) Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos	DEC 26/03 DEC 26/03
CMC	Reunião de Ministros da Educação (RME)	Foro Educativo Mercosul Plataforma de Organizações Educativas para o Mercosul	DEC 07/91 DEC 07/91
CMC	Reunião de Ministras e Altas Autoridades da Mulher (RMAAM)	Reuniões	RES 20/98
CMC	Reunião de Ministros do Meio Ambiente (RMMA)	Consultas esporádicas	DEC 19/03
CMC	Reunião de Ministros da Saúde (RMS)	Seminários técnicos Comissão de Saúde e Desenvolvimento para o Mercosul, Bolívia e Chile	DEC 03/95 DEC 03/95
GMC	Comissão Sociolaboral do Mercosul (CSL)	Reuniões	RES 15/99 e RES 12/00
CMC	Grupo de Alto Nível Estratégia Mercosul de Crescimento do Emprego (GANEmple)	Reuniões	DEC 46/04
GMC	Observatório do Mercado de Trabalho (OMTM)	Reuniões	RES 45/08
GMC	Subgrupo de Trabalho nº 10 sobre Assuntos Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social (SGT10)	Reuniões	RES 20/95

Fonte: elaboração própria com base no documento “Guia para participação de sociais no movimentos organizações e Mercosul” (MERCOSUL, 2015b).

Com base no quadro 1, é possível perceber que, ao longo do desenvolvimento da integração regional, foi aberta uma série de espaços para o diálogo com os atores sociais. De acordo com Mariano (2015, p.118), embora a lógica intergovernamental tenha sido mantida na construção institucional, “[...] a nova realidade demand[ou] maior

envolvimento das esferas de representação social – especialmente dos políticos –, como forma de aumentar a *accountability* e a democracia no seu interior”.

Nesse sentido, as Decisões e Resoluções desse período passam a trazer em seus considerandos a importância da participação social para o aprofundamento da integração (CMC, 2006, 2007, 2008, 2010, 2011, 2015a; GMC, 2001). O Programa de Trabalho do Mercado Comum do Sul 2004-2006 mencionou, pela primeira vez, a “participação da sociedade civil” (SANCHEZ, 2007). Fenômeno que pode ser caracterizado como uma crescente *retórica participacionista*. Isto é, ainda que no discurso exista uma preocupação com a participação social, persiste a dificuldade de interação dos atores sociais no processo decisório do bloco, o que foi chamado por Tajra (2019) de “persistente trade-off da integração”.

Outro ponto importante a ser destacado é que a participação pode ocorrer de diferentes formas. Seja com a presença em reuniões (como as realizadas pelo SGT10), seja em seminários (como, por exemplo, os seminários técnicos realizados pela Reunião de Ministros de Saúde). Há, ainda, variações na institucionalidade da participação, ou seja, em alguns casos a presença está baseada em regulamentos do órgão, como é o caso do SGT10. Em outros ela é pontual, como exemplo é possível citar a Reunião Especializada de Juventude (REJ), na qual os atores sociais são convidados a participar esporadicamente.

Assim, o Mercosul, neste trabalho, será entendido como uma arena onde os atores buscam defender seus interesses. Para tanto, o setor privado conta com alguns espaços de participação, os quais foram apresentados anteriormente. Nesse sentido, resta detalhar melhor o órgão que será o campo de observação desta pesquisa: o SGT10.

3.3. O SGT10: definições institucionais

Esta subseção dedicou-se a apresentar a estrutura do SGT10 com o objetivo de justificar a escolha de estudá-lo. Além de ser um órgão que trata de assuntos que se relacionam com a formação de um mercado comum, é um órgão que tem participação institucionalizada dos atores sociais (empresários e trabalhadores).

O SGT10 faz parte dos órgãos sociolaborais do Mercosul, ou seja, órgãos que buscam implementar a integração nos âmbitos trabalhistas e sociais. Além do SGT10, fazem parte a Comissão Sociolaboral (CSL), o Grupo Alto Nível Estratégia Mercosul de Crescimento do Emprego (GANEmple) e o Observatório do Mercado de Trabalho

(OMTM). Tais órgãos caracterizam-se pelo tripartismo, isto é, incluem a participação dos delegados governamentais, associações patronais e sindicatos de trabalhadores, seguindo os moldes da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

De todos os órgãos sociolaborais, o SGT10 é o mais antigo. Ele pode ser entendido como um herdeiro do SGT N° 11 sobre Assuntos Laborais (estabelecido em 1991 pela Decisão n° 11 do mesmo ano). Após o POP, o subgrupo de trabalho que cuidava de assuntos trabalhistas passou para o SGT10, criado pela Resolução 20/1995, que adicionou dois outros temas para o subgrupo, além dos assuntos trabalhistas: emprego e seguridade social.

A primeira reunião do então SGT10 ocorreu entre os dias 24 e 25 de outubro de 1995, com a participação somente dos representantes estatais. Nessa reunião foram definidos alguns pontos importantes: (i) o SGT10 seria um órgão com o objetivo de realizar recomendações ao GMC, e não apenas realizar investigações e análises; e (ii) foram definidos os temas aos quais o subgrupo se dedicaria, a partir do mandato oriundo da Resolução 38/1995. Tais temas foram:

1. *Normas sobre relações trabalhistas*: uma continuação do trabalho do antigo SGT N° 11, levando em conta os Convênios Internacionais do Trabalho da OIT, e continuar discutindo uma proposta de uma “Carta Social do Mercosul” (SGT10, 1995);
2. *Custos trabalhistas*: mensurar o impacto do fator trabalho no custo final de bens e serviços produzidos pelos países do Mercosul em setores econômicos específicos e relevantes para o processo de integração;
3. *Seguridade social*: discussões para a celebração de um acordo multilateral de seguridade social;
4. *Higiene e segurança no trabalho*: realizar propostas no sentido de harmonizar legislações, regulamentações e bancos de dados;
5. *Formação profissional*: estruturar um sistema de certificação ocupacional; também incrementar um sistema de cooperação técnica nos países no campo da educação profissional; e continuar os trabalhos tendentes a implantar um sistema de informação comum sobre os institutos de formação e cursos de qualificação e requalificação trabalhista;

6. *Migrações trabalhistas*: realizar estudos sobre a situação do trabalho em zonas fronteiriças e intercâmbio das informações já levantadas em iniciativas nacionais; e
7. *Inspeções do trabalho*: aumentar a eficácia do controle e promover o cumprimento das normas trabalhistas.

Após quase um ano dessa reunião, o SGT10 elaborou uma recomendação ao GMC, acatada na Resolução 115/1996, contendo a proposta de pauta negociadora prioritária do órgão. Essa proposta incluiu um oitavo tema a ser tratado pelo SGT10:

8. *Estrutura do mercado de trabalho e políticas de emprego*: levantar indicadores e difundir informações sobre o comportamento dos mercados de trabalho, tendo como meta a compatibilização dos indicadores, bem como realizar diagnósticos a respeito do impacto da integração em setores econômicos.

A partir das discussões desenvolvidas no âmbito do SGT10, surgiram a Declaração Sociolaboral do Mercosul (DSL), a CSL, OMTM e propostas de fortalecimento do GANEmple. Com isso, é possível identificar o SGT10 como um dos principais órgãos sociolaborais da integração, além de tratar de temáticas fundamentais para a concretização completa de um mercado comum.

Inicialmente, o órgão se organizou em torno de três comissões temáticas. A Comissão Temática I tratou de temas relacionados às Relações de Trabalho; a II, ficou responsável pelos temas de Emprego, Migrações, Qualificação e Formação Profissional; e a III, pelos assuntos relacionados a Saúde, Segurança, Inspeção do Trabalho e Seguridade Social.

Mais tarde, as comissões foram transformadas em outras comissões e um órgão – a Unidade Executora do Plano Regional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil (UEPETI), criada em 2010. As novas comissões foram: Comissão da Equipe Técnica de Formação Profissional (CETFP); a Comissão Operativa Coordenadora do Plano Regional de Inspeção do Trabalho do Mercosul (COPRIT); a Comissão da Equipe Técnica de Saúde e Segurança no Trabalho (CETSS); e a Comissão da Equipe Técnica de Serviços Públicos de Emprego (CETSP).

Apresentada a estrutura do SGT10, é necessário discutir um pouco a respeito dos marcos importantes do órgão. Em 2003, por meio da Resolução 11/2003, o GMC instruiu aos seus órgãos auxiliares “a manter a questão do emprego com caráter prioritário em todas as instâncias institucionais, cujas decisões tenham implicações com

esta temática” (GMC, 2003). Essa decisão originou-se de análises realizadas pela CSL a partir das memórias oferecidas pelos Estados Partes.

Nessa mesma tônica, em 2004, houve uma declaração de ministros de trabalho que colocou a geração de emprego decente como prioridade na integração. Essa declaração, aliada à resolução mencionada no parágrafo anterior, ensejaram debates sobre a reforma do SGT10, a fim de incorporar o caráter prioritário do emprego. A partir dessas discussões, as comissões foram reestruturadas para o novo formato a partir de 2010.

Outro assunto que ganhou relevância, principalmente a partir de 2008, foi o tema da livre circulação, e dentro dele, as discussões relativas à formação profissional. A Declaração dos Ministros do Trabalho dos Estados Partes e Associados, de 20/01/2008, sobre a criação de um Centro de Formação e Capacitação de Trabalhadores e pessoal técnico para desenvolvimento tecnológico e profissional deu força aos debates sobre a temática.

Além disso, cogitou-se a criação de um Plano Regional de Circulação de Trabalhadores, que não foi concretizado, sendo tratado a partir de um grupo de trabalho sobre o assunto com a realização de seminários para subsidiar as decisões. Dos trabalhos desse grupo, surgiu a cartilha “Como trabalhar nos países do Mercosul”, que, embora seja um instrumento para difundir as informações para os cidadãos, não é um tratado que gere obrigações no sentido da livre circulação.

No que toca à participação social no SGT10, não foram encontradas as resoluções específicas do órgão que definam a participação como obrigatória. Contudo, como se trata de um órgão que continuou os trabalhos do antigo SGT Nº 11, cuja participação do setor privado era regulada pela Resolução 12/1992, os atores sociais, nesse caso os empresários e sindicatos, continuaram participando de maneira institucionalizada (BAPTISTA, 2020).

Um outro aspecto importante deve ser mencionado. Apesar de a Decisão 45/2015 dispor que a divisão em duas etapas das reuniões (uma decisória sem a presença dos atores sociais, e outra preparatória), o SGT10 não divide suas reuniões dessa forma. Há apenas uma etapa das reuniões, tanto do plenário do órgão, quanto das suas comissões e órgãos subordinados. Nessa etapa, tanto os governos, como os empresários e trabalhadores estão presentes (MARIANO, 2011).

Mariano (2011) lembra que na fase da extinção do SGT Nº 11 os governos propuseram extinguir o órgão, uma vez que o FCES seria o espaço de participação

social. Houve, contudo, reação por parte dos sindicatos com dois argumentos: o FCES não estava plenamente constituído, e as centrais sindicais não queriam perder um espaço importante de participação como era o SGT N° 11. Nessa questão, as articulações sindicais foram eficazes, ainda que houvesse questionamentos quanto a natureza consultiva da participação desses atores e uma insatisfação com os resultados obtidos a partir dela.

Em suma, dentre os órgãos apresentados nesta seção, o SGT10 foi o que apresentou maior institucionalidade da participação, entendendo institucionalidade como (i) longa duração de existência do órgão; (ii) existência de uma estrutura organizacional; e (iii) frequência de reuniões obrigatórias. Além disso, os atores sociais que participam nas reuniões do SGT10, associações empresariais e centrais sindicais, possuem considerável capacidade de recursos. O órgão é, portanto, um espaço privilegiado para testar a hipótese desta pesquisa.

Esse ponto traz a necessidade de entender quais são os condicionantes da participação social no Mercosul, ou seja, quais são os fatores que dificultam ou incentivam a participação. Isso será debatido na seção a seguir.

3.4. Condicionantes da participação social no Mercosul

A participação social dentro dos órgãos formais do Mercosul, como pode ter sido observado nas subseções anteriores, conta com algumas normas que a garantem. Contudo, a literatura identificou uma série de dificuldades que mitigam os incentivos à participação social.

O quadro 2, abaixo, buscou sistematizar os trabalhos acadêmicos de acordo com os órgãos ou iniciativas que foram estudados, as dificuldades enfatizadas para a participação da sociedade civil e as dimensões que foram consideradas para analisar o fenômeno.

Quadro 2: sistematização dos trabalhos que estudaram a participação social

<i>Referência</i>	<i>Órgãos/iniciativas analisados</i>	<i>Dificuldades para a participação</i>	<i>Dimensões da participação</i>
(ALEMANY; LEANDRO, 2006)	FCES; CSLM; Reunião Especializada da Mulher (substituído pela RMMAM); REAF; RECM; GANEMPLE; RAADH	Institucionais; clareza institucional; transparência; heterogeneidade dos atores; atuação das burocracias estatais	(i) Espaços de participação em nível nacional (ii) Mecanismos de transparência a nível de Mercosul (iii) Espaços formais de participação no Mercosul e a visão que os atores possuem
(VAZQUEZ, 2008)	FCES	Institucionais	(i) Institucionalidade*
(MARTINS; ALBUQUERQUE; GOMENSORO, 2011)	Somos Mercosul; CSM; Programa Mercosul Social e Participativo (PMSP)	Institucionais	(i) Institucionalidade* (ii) Representatividade*
(CULPI, 2012)	FCES, Parlasul	Institucionais	(i) Institucionalidade*
(MESQUITA; BELÉM LOPES, 2018)	PMSP; Sistema de Diálogo e Consulta; Conselho Consultivo da Sociedade Civil	Institucionais	(i) Institucionalização (ii) Potencial inclusivo e democratizante (iii) Representatividade
(TAJRA, 2019)	FCES; CSM; Parlasul	Institucionais; clareza institucional; transparência	(i) Contexto político da criação do órgão (ii) Institucionalização (iii) Potencial inclusivo e democratizante (iv) Regras qualificadas no tocante ao processo decisório (v) Regras em torno à representação (vi) Publicidade

Fonte: elaboração própria.

* as dimensões não foram citadas literalmente nos textos como uma dimensão de análise. Foram, portanto, inferidas com base nas conclusões dos trabalhos.

Com base no recém exposto, é possível perceber que as limitações institucionais para a participação são as mais citadas por essa literatura (presente em 100% dos trabalhos analisados).

Além disso, Alemany e Leandro (2006) e Mercosul (2015) chamam a atenção para o fato das diferentes capacidades entre os atores sociais, ou seja, organizações com mais recursos (tanto financeiros quanto humanos) tendem a ter mais condições de participar. Isso fica mais evidente pelo fato de que as reuniões do Mercosul são realizadas em diferentes cidades dos países-membros. Assim, há necessidade de recursos financeiros para deslocamento, por exemplo. Inviabiliza-se, dessa maneira, a presença constante de organizações menores. Essa é uma das razões para a

importância que a UPS tem para o tema, já que é uma de suas atribuições apoiar financeiramente algumas organizações.

A atuação dos burocratas estatais foi objeto de análise (ainda que não específica sobre isso) por Alemany e Leandro (2006). As autoras conseguiram identificar essa dificuldade por meio de realização de entrevistas com representantes dos atores sociais. Elas ainda desenharam cinco cenários para o Mercosul. Um nível mais profundo de participação, correspondente ao cenário do “Mercosul Cidadão”, somente seria viável com grandes alterações institucionais, dentre elas a criação de uma supranacionalidade, sem deixar de lado a questão da representatividade dos atores sociais. Ou seja, a institucionalidade deveria promover a igualdade de oportunidade de acesso à participação.

Com base nos estudos apresentados, é possível identificar três categorias de dificuldades para a participação social. A seguir apresenta-se essas categorias, bem como os entraves que elas correspondem:

1. *Dificuldades institucionais*: (i) a intergovernamentalidade do bloco; (ii) a característica consultiva dos órgãos em que a sociedade civil está presente; e (iii) falta de regras bem definidas para a participação;
2. *Heterogeneidade dos atores sociais*: (iv) forte grau de elitização da representação dos atores sociais; (v) maior representação de empresários do que de trabalhadores; (vi) falta de recursos financeiros; (vii) alta rotatividade dos representantes; e (viii) problemas para lidar com alta tecnicidade de alguns temas; e
3. *Atuação das burocracias estatais*: (viii) falta de uma visão de processo por parte dos tomadores de decisão; e (ix) cultura de insulamento burocrático.

Se, por um lado, há a crescente retórica participacionista, por outro há limites para o alcance da participação dos atores sociais. Esse dilema é denominado por Tajra (2019) como o “persistente *trade-off* da integração sul-americana”. Existe um hiato entre as declarações dos presidentes e as decisões, resoluções e diretrizes dos órgãos decisórios do Mercosul e a “condução efetiva e administração cotidiana do bloco” (Caetano, 2019, p.62). Nesse diapasão, Culpi (2012) identificou pouca inclusão dos interesses da sociedade civil nas discussões dentro do Parlasul e o aprofundamento da participação dos atores sociais que poderia vir do FCES, âmbito de participação por

excelência, é inviabilizado por sua falta de legitimidade perante o bloco, persistindo o “déficit democrático”.

Dito isso, é possível detectar avanços na institucionalização da participação social. Exemplos mais notórios disso são a criação do Instituto Social do Mercosul e da Unidade de Apoio à Participação Social. Contudo, persistem as barreiras estruturais, como a intergovernamentalidade do bloco, a característica consultiva da participação, a heterogeneidade dos atores sociais e a atuação da burocracia estatal, como mencionado nos trabalhos analisados.

A discussão sobre a literatura a respeito da participação social no Mercosul buscou, portanto, discutir os aspectos institucionais que incentivam, ou não, o diálogo com os atores sociais. Estudaram, portanto, as regras do jogo. Dadas as regras, como os atores participaram de fato? Essa pergunta norteou o trabalho aqui apresentado. Assim, a seção a seguir apresentará alguns estudos que buscaram entender a relação mais específica entre associações empresariais e sindicatos com o Mercosul.

3.5. Os empresários e os sindicatos no Mercosul

Esta seção se dedica a estudar como os empresários e sindicatos se relacionaram com o Mercosul, sendo dividida em mais uma subseção, que identificou os interesses concretos dos atores na integração por meio de uma revisão sistemática da literatura.

Como lembra Wanderley (2005), o empresariado e os trabalhadores se relacionam com os seus governos, em escala nacional e subnacional, de diversas formas: presença no Parlamento, lobby, declarações políticas, atuação midiática, entre outros. O Mercosul, portanto, pode ser percebido de duas maneiras não mutuamente excludentes: seja como mais uma forma de pressionar os respectivos governos em direção dos seus interesses, seja como uma arena para defender os interesses com relação à integração regional propriamente dita.

A segunda maneira de enxergar o Mercosul está relacionada com a visão que os diferentes atores têm com relação àquilo que a integração regional deve representar. Essas divergências acontecem tanto no nível intra quanto intersetorial.

A categoria “empresários” abrange pelo menos dois tipos: os representantes de empresas transnacionais e os de pequenos e médios empresários. Segundo Mônica Hirst (1996), os primeiros gozam de maior autonomia, no sentido de que podem adotar estratégias de regionalização quase sempre independentemente do Mercosul. O

segundo tipo, ainda de acordo com a autora, buscou uma estratégia de equilíbrio entre os benefícios oriundos de reformas domésticas e o impacto da criação de um mercado ampliado.

O interesse principal no Mercosul dos “empresários”, tidos como uma categoria única, está na ampliação dos mercados (MAYORAL, 2000), não só facilitando o comércio intrabloco, mas também atraindo investimentos. Além disso, também são vistas como positivas as tentativas de harmonizarem quadros jurídicos entre países e a coordenação de políticas (MAYORAL, 2000).

Os pequenos e médios empresários encontram, contudo, dificuldades adicionais com relação ao acesso às “informações sobre as possibilidades abertas pelo bloco” (WANDERLEY, 2005, p. 230). Portanto, um julgamento adequado a respeito da integração pode ficar debilitado. Além disso, prejudica a mobilização dos atores para a defesa de interesses (*idem*). Segundo Degenszajn (2001 *apud* WANDERLEY, 2005), há predominância da lógica setorial, enfraquecendo o movimento mais amplo. Alguns grupos do empresariado foram criados para tentar minimizar essas arestas, como o Conselho de Empresários da América Latina e o Grupo Brasil.

Com relação aos trabalhadores, é possível identificar que, nos primórdios do Mercosul, os sindicatos assumiam a posição de “apoio crítico” (WANDERLEY, 2005b). O contexto do regionalismo aberto e a percepção de que as políticas econômicas liberalizantes pudessem afetar o emprego, incentivar práticas de dumping social, etc. (HIRST, 1992), explica a reticência do setor com relação à integração.

Contudo, em face ao que se entendeu como a inevitabilidade do processo integrador, a opção de participar do desenvolvimento do bloco passou a ser pragmática (MARIANO, 2011). A decisão de estar presente nas discussões foi, então, resultado “mais da constatação de uma realidade dada do que de um interesse real por parte das centrais” (*idem*, p. 111).

Estudando especificamente a Central Única dos Trabalhadores, Baptista (2020) identificou que a organização passou a se engajar nas estruturas do bloco e a ter uma postura propositiva com relação ao Mercosul. Como foi identificado nos resultados deste trabalho, outras centrais como a *Conferación General del Trabajo de la República Argentina* (CGT-RA) também foi bastante ativa dentro do SGT10, indicando, assim, uma agenda propositiva por parte das centrais sindicais que participaram das reuniões do Mercosul.

Segundo Mariano (2011), todavia, a participação desses atores aconteceu de forma predominantemente reativa em relação às políticas e propostas governamentais. De acordo com a autora, dois fatores são as causas para isso: a continuidade do Estado como principal interlocutor e a baixa relevância do Mercosul na estratégia política das centrais sindicais (*ibidem*).

Com relação à articulação dos sindicatos, há uma diferença importante quando comparados com os empresários: aqueles possuem uma articulação regional capaz de mobilizar a Coordenadoria das Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS), criada em 1986. A organização inclui centrais de Argentina, Chile, Brasil, Bolívia, Paraguai e Uruguai. A partir da criação do Mercosul, a CCSCS foi um ator importante na defesa da participação das centrais dentro do bloco e da ampliação da dimensão social da integração (ALGRANATI; SEOANE, 2006).

Por fim, dadas essas caracterizações gerais a respeito dos atores sociais estudados e o Mercosul, a subseção a seguir buscará identificar quais interesses concretos foram defendidos perante o bloco. Em outras palavras, serão investigadas quais foram as propostas discutidas por esses atores e como eles se posicionaram. Para isso, realizou-se uma revisão sistemática da literatura a respeito, a fim de identificar as propostas mais relevantes.

3.5.1. Identificação dos interesses dos atores estudados com revisão sistemática

Esta revisão da literatura teve por objetivo identificar quais as principais propostas com relação ao processo de integração regional do Mercosul sobre as quais os sindicatos e empresários se posicionaram. Para tanto, optou-se por uma revisão sistemática da literatura, a qual demanda uma busca por textos ampla e completa, bem como a comparação entre os diferentes autores identificados.

Essa opção foi escolhida porque há pesquisas que aplicaram metodologias, como entrevistas e análise de documentos emitidos pelos atores, as quais permitem um entendimento mais aprofundado de cada ator. Como esta pesquisa não teve como objetivo aprofundar-se em um ator, entendeu-se que uma revisão sistemática permitiria agrupar e comparar os diferentes estudos. Além disso, a revisão permitiu um balanço do que foi produzido no tema, ajudando na definição do problema de pesquisa.

Esta seção está dividida em três partes. A primeira parte tratará sobre a revisão sistemática propriamente (bases pesquisadas, *strings* utilizadas e decisões tomadas

para a seleção dos textos); a segunda enfocará os resultados da revisão; e a terceira apresentará as conclusões e discussões a respeito da revisão.

3.5.1.1. *O processo de revisão e decisões tomadas*

Como afirmado anteriormente, a opção pela revisão sistemática aconteceu porque esse tipo de revisão demanda a busca mais abrangente possível dos textos a serem analisados, com decisões explícitas e reproduzíveis.

Esta pesquisa parte da premissa de que os atores empreenderão maiores esforços para influenciar as decisões do Mercosul naqueles temas em que o seu interesse é maior. Portanto, é necessário, inicialmente, identificar quais interesses são esses. É nesse passo inicial que a revisão da literatura se insere.

Os textos avaliados foram buscados em duas bases: a Scopus e a Web of Science (nas coleções Principal e Scielo). Além disso, foi necessária a inserção manual de “literatura cinza”: teses e dissertações vinculadas ao tema; e textos que não estavam em revistas indexadas nessas bases, porém eram citados recorrentemente nos textos encontrados nas bases (processo “bola de neve”). Dessa forma, buscou-se de maneira mais abrangente em bases de indexação de reconhecida importância acadêmica e com a inclusão de textos não indexados, porém de qualidade e de importância para o tema em específico.

Como protocolo de busca, foram considerados trabalhos que tivessem a palavra “Mercosul” no título e no tópico (título, resumo ou palavras-chave), palavras que remetessem aos atores aqui estudados, como “sociedade civil”⁶, “setor privado”, “empresários”, “sindicatos” e seus sinônimos (dicionarizados ou tratados como sinônimo pela literatura). A *string* de busca resultante foi a seguinte:

⁶ Ainda que esta dissertação não tenha recorrido a uma definição formal do conceito de “sociedade civil”, foi possível verificar que ele é usado, na literatura pesquisada, tanto em uma perspectiva ampla, ou seja, aquela da “esfera das relações sociais não reguladas pelo Estado” (BOBBIO, 1987, p. 33), incluindo sindicatos e associações empresariais na ideia de “sociedade civil”, quanto em uma perspectiva mais estrita, como aquela definida por (COHEN; ARATO, 1994), segundo a qual a sociedade civil refere-se a uma esfera autônoma da sociedade em relação ao mercado e ao Estado. Nessa segunda concepção, sindicatos e associações empresariais teriam maiores dificuldades de serem enquadrados dentro do conceito. Em que pesem essas diferenças, a literatura tende a utilizar o conceito amplo. Portanto, tornou-se necessário incluí-lo na busca das palavras-chave.

Quadro 3: *string* de busca utilizada na Scopus e Web of Science.

String utilizada
TÍTULO: (mercosu?)
AND
TÓPICO: (("civil society" OR "social participation" OR "non-state" OR subnational OR transnational OR "social actor*" OR "interest group*" OR "private sector" OR lobby* OR "pressure group*" OR business OR entrepreneur* OR "labo?r union*" OR syndicate*))

Fonte: elaboração própria.

Após a busca, o passo seguinte foi selecionar os textos a serem lidos. A seleção ocorreu em duas etapas: na primeira, procedeu-se a leitura dos títulos, resumos e palavras-chave dos textos; na segunda, a leitura de todo o corpo do texto. Os critérios de seleção foram quatro: (i) o objeto, (ii) o recorte, (iii) o âmbito de atuação dos atores e (iv) a metodologia. Assim, buscou-se trabalhos (i) que tivessem como objeto sindicatos e/ou empresários; (ii) que possuísem um recorte regional, isto é, sem focalizar em um setor específico ou em um nível subnacional; (iii) que o âmbito da atuação dos atores fosse dentro do Mercosul; e (iv) cuja metodologia permitisse a identificação dos interesses de maneira clara e não mensurar impactos da integração, por exemplo, com estudos de econometria. O quadro 2 abaixo resume o que foi exposto neste parágrafo.

Quadro 4: critérios de seleção, inclusão e exclusão da revisão

<i>Critério de seleção</i>	<i>Critério de inclusão</i>	<i>Critério de exclusão</i>
<i>Objeto</i>	Sindicatos ou empresários	Não sindicatos e não empresários
<i>Recorte</i>	Geral	Setorial e/ou subnacional
<i>Atuação dos atores</i>	Mercosul	Não Mercosul
<i>Metodologia</i>	-	Econometria

Fonte: elaboração própria.

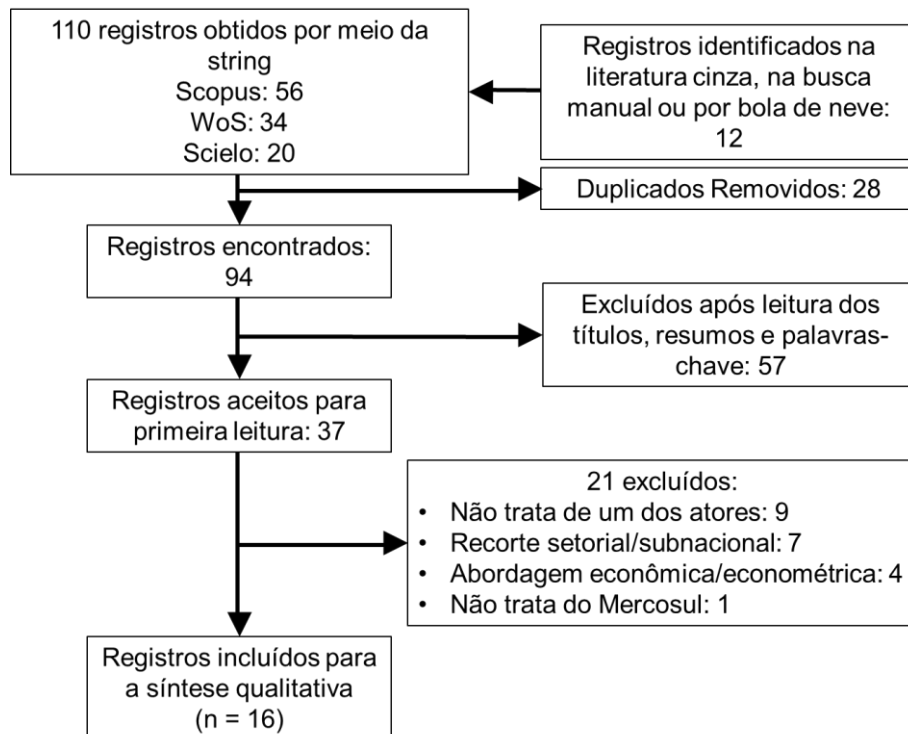
Os critérios de seleção foram aplicados nas duas etapas de leitura. Aqueles trabalhos que não foram possíveis de serem excluídos passaram pela segunda leitura.

Aqueles que se enquadraram nos critérios foram, então, selecionados para a síntese qualitativa, isto é, a aplicação da grade de leitura (a identificação dos interesses dos atores). Com isso, dados as bases pesquisadas, o protocolo de busca e os critérios de seleção dos trabalhos, a seção a seguir apresentará os resultados da revisão empreendida.

3.5.1.2. Resultados da revisão sistemática

A pesquisa nas bases Scopus e Web of Science (coleção principal e Scielo) resultou em 110 textos⁷, ou registros. Além disso, 12 foram adicionados manualmente. Dos 122 registros, 28 eram duplicados, resultando, assim, em 94 trabalhos para a primeira etapa de leitura (somente dos títulos, resumos e palavras-chave). Destes, 57 foram removidos por não se enquadrarem nos critérios de seleção, restando 37 registros para a segunda etapa. Após a exclusão de 21 trabalhos segundo os critérios de seleção, o n final, ao qual foi aplicado a grade de leitura, foi 16. As decisões descritas acima estão sumarizadas no fluxograma abaixo:

Figura 2: fluxograma das decisões para a seleção dos registros.



Fonte: elaboração própria.

⁷ Pesquisa feita em 15 de junho de 2020.

Os textos incluídos para a síntese qualitativa estão apresentados no quadro abaixo, o qual inclui, além das informações da ficha catalográfica, as citações do Google Acadêmico (optou-se por esse número porque os trabalhos estão indexados em bases diferentes)⁸.

⁸ Pesquisa feita em 10 de julho de 2020.

Quadro 5: textos incluídos na síntese qualitativa.

Referência	Título	Tipo	Revista	Objeto	Métodos	Citações
Alimonda (1994)	<i>Mercosur, democracy, and labor</i>	Artigo	Latin American Perspectives	Trabalhadores	Análise documental e de conteúdo	23
Almeida (1998)	A formação do Mercosul: visões e ações empresariais	Artigo	Revista de Administração Pública	Empresários	Questionário	1
Baptista (2020)	A Central Única dos Trabalhadores (CUT) e o Mercosul: conflitos e contradições da participação social nos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff (2003-2014)	Tese	-	Trabalhadores	Entrevistas e análise documental	0
Barbiero; Chaloult (1999)	A declaração sociolaboral do Mercosul: avanço na dimensão social?	Artigo	Revista Múltipla	Trabalhadores	Entrevistas e análise documental	11
Barbiero; Chaloult (2007)	Desafios, estratégias e alianças das centrais sindicais no Mercosul	Artigo	Civitas - Revista de Ciências Sociais	Trabalhadores	Entrevistas e análise documental	8
Castro (2007)	<i>El sindicalismo frente al Mercosur</i>	Artigo	<i>Nueva Sociedad</i>	Trabalhadores	Análise documental e de conteúdo	20
Gardini (2006).	<i>Government-business relations in the construction of Mercosur</i>	Artigo	<i>Business and Politics</i>	Empresários	Entrevistas, análise documental e de conteúdo	27
Kan (2013)	<i>¿Mercosur o Alca?: Clase dominante, gobierno e inserción regional en los inicios del Kirchnerismo</i>	Artigo	<i>Sociohistórica. Cuadernos del CISH</i>	Empresários	Análise documental e de conteúdo	10
Mariano (2011)	Participação das centrais sindicais no Mercosul (1991-2010)	Livro	-	Trabalhadores	Entrevistas, análise documental e de conteúdo	6
Ortega (2010)	O sindicalismo no Mercosul: As propostas das centrais sindicais	Dissertação	-	Trabalhadores	Análise documental e de conteúdo	1
Riethof (2017)	<i>The international labour standards debate in the Brazilian labour movement: Engagement with mercosur and opposition to the free trade area of the Americas</i>	Artigo	<i>Politics and Governance</i>	Trabalhadores	Análise documental e de conteúdo	4
Triches (2003)	Uma análise de economia política e das atitudes dos grupos de interesse no Mercosul	Artigo	Revista de Economia e Administração	Empresários	Análise documental e de conteúdo	3
Velasco Júnior (2016)	Os empresários no Mercosul: distância ou participação?	Artigo	Mural Internacional	Empresários	Análise documental e de conteúdo	1
Vigevani; Veiga (1995)	Mercosul: interesses e mobilização sindical	Artigo	Revista Brasileira de Política Internacional	Trabalhadores	Análise documental e de conteúdo	16
Vilarouca (1999)	MERCOSUL e ação sindical: O período de transição (1991-1994)	Artigo	Em Debate	Trabalhadores	Análise documental e de conteúdo	2
Wanderley (2007)	A construção de um Mercosul Social	Artigo	Ponto-e-Vírgula	Trabalhadores	Entrevistas, análise documental e de conteúdo	4

Fonte: elaboração própria.

É possível perceber que a produção acadêmica sobre o tema está presente desde os primeiros anos da formatação institucional do Mercosul, isto é, desde o ano da assinatura do Protocolo de Ouro Preto (POP). O trabalho de Héctor Alimonda (1994) destaca, antes mesmo do POP, a necessidade da inclusão do tema da participação na integração, utilizando por base declarações das Centrais Sindicais do Cone Sul, porém mantendo uma perspectiva normativa.

Com relação aos objetos, foi identificada uma predominância maior dos textos sobre trabalhadores (11 dos 16, isto é, aproximadamente 68,7% dos trabalhos). A grande maioria dos trabalhos acerca dos empresários no Mercosul foi excluída por conta dos critérios de seleção, o que indica a predominância de outros tipos de problemas de pesquisa com esses atores. Esses trabalhos buscavam analisar o impacto em setores específicos da indústria, como em Gutman e Lavarello (2006), ou tinham o objetivo de analisar a dinâmica subnacional, por exemplo, Medeiros (2006). Tais questões fugiam do escopo da revisão concretizada.

Com relação aos métodos empregados, há um predomínio das análises documentais e de conteúdo, presentes em todos os trabalhos. Entrevistas foram o segundo método mais utilizado, presente em 6 trabalhos (37,5%). O único estudo de natureza mais quantitativa encontrado foi o do Almeida (1998), que aplicou um questionário com empresários do município do Rio de Janeiro. Considerando o exposto no parágrafo anterior, é possível inferir que trabalhos cujos objetos são empresários tendem a uma maior diversificação de problemas de pesquisa e de método. Inversamente, pesquisas com sindicatos tendem a estudar o posicionamento desses atores, sua atuação dentro do Mercosul, em uma perspectiva histórica, com base nos documentos, declarações e entrevistas.

Com relação à produção dessas pesquisas ao longo do tempo, é possível identificar uma produção estável, com uma média de 0,59 trabalho por ano. A tabela abaixo resume a somatória de trabalhos produzidos por quinquênio (com exceção do último período que possui apenas dois anos – 2019 e 2020) e a média anual de trabalhos produzidos no mesmo período.

Tabela 1: somatória de trabalhos produzidos e média anual por período.

<i>Período</i>	<i>Somatória</i>	<i>Média anual</i>
1994-1998	3	0,60
1999-2003	3	0,60
2004-2008	4	0,80
2009-2013	3	0,60
2014-2018	2	0,40
2019-2020	1	0,50
Total	16	0,59

Fonte: elaboração própria com base no quadro 5.

Ainda que a média anual seja próxima de 0,6 nos períodos analisados, é possível encontrar um “pico” de produção no período de 2004 a 2008, concomitante ao “relançamento” do bloco e às discussões sobre a mudança de paradigma da integração. Contudo, a produção ficou em 0,8 trabalho por ano, em média, representando um aumento de aproximadamente 33%. Verifica-se, assim, um baixo número de produções, mesmo em momentos de maior aprofundamento da dimensão social do Mercosul. Com isso, apresenta-se a segunda parte dos resultados, onde será analisada a aplicação da grade de leitura e a identificação das demandas dos atores.

Muitas demandas identificadas na literatura puderam ser desdobradas em ações. Isto é, algumas demandas envolviam uma série de ações a serem realizadas para a sua concretização completa. Assim, foram encontradas 18 demandas, desdobradas em 47 ações. Além disso, as demandas foram classificadas dentro de três dimensões: (i) a econômico-comercial, que abarca demandas relacionadas às políticas dessas áreas, como negociações comerciais e harmonização de políticas econômicas; (ii) a institucional, que diz respeito às questões relativas à estrutura do Mercosul e à tomada de decisão, por exemplo; e (iii) a social, envolvendo demandas em áreas como direitos humanos, direitos trabalhistas e geração de emprego. O quadro a seguir traz os resultados obtidos com o posicionamento dos trabalhadores e empresários, sendo 1, quando favorável à ação; 0, quando não há menções sobre o seu posicionamento, ou há abstenção; e -1, quando contrário à ação.

Quadro 6: interesses identificados por meio da aplicação da grade de leitura.

<i>Dimensão</i>	<i>Demanda</i>	<i>Ações</i>	<i>Posição Trab.</i>	<i>Posição Empr.</i>	<i>Referências</i>
Econômico- comercial	Critérios de origem	Princípios seletividade e gradualismo	1	1	Vilarouca, 1994
	Políticas econômicas	Harmonização políticas macroeconômicas	1	1	Kan, 2013
	Liberalização comercial	Ampliação de quotas	0	1	Kan, 2013; Triches, 2003
		Redução de tarifas	0	1	
	Livre circulação	Acordo seguridade e previdência social	1	0	Baptista, 2020; Mariano, 2011; Ortega,2010
		Cartilha "Como trabalhar nos países do Mercosul"	1	0	Baptista, 2020; Barbiero, Chaloult, 1999
		Certificação ocupacional regional	1	0	Ortega,2010
	Redução assimetrias	Facilitar incorporação de PMEs	1	0	Ortega,2010
		Fundo (FOCEM)	1	1	Kan, 2013; Mariano, 2011; Ortega,2010
		Política de exportação comum	1	0	Ortega,2010
	TEC	Princípios seletividade e gradualismo	1	1	Triches, 2003; Vilarouca, 1994
	Integração Produtiva	Comissão de Desenvolvimento Produtivo	1	0	Ortega,2010; Wanderley, 2007
Institucional	Ampliação dos Estados-membro	Bolívia	1	1	Wanderley, 2007
		Chile	1	1	
		Colômbia	1	1	
		Equador	1	1	
		Peru	1	1	
		Venezuela	1	1	
	Participação	Direito de participação em órgãos decisórios	1	1	Alimonda, 1994; Baptista, 2020; Barbiero, Chaloult, 1999; Barbiero, Chaloult, 2007; Castro, 2007; Gardini, 2006; Mariano, 2011; Ortega,2010; Riethof, 2017; Velasco, 2016; Vigevani, 2015; Vilarouca, 1994; Wanderley, 2007
		Temáticas trabalhistas (SGT11 e 10)	1	1	
		FCES - Consulta prévia nas Decisões	1	1	
		FCES - Criação	1	1	
		FCES - Inclusão no orçamento do Mercosul	1	1	
		FCES - Participação social (OSC)	1	1	

<i>Dimensão</i>	<i>Demanda</i>	<i>Ações</i>	<i>Posição Trab.</i>	<i>Posição Empr.</i>	<i>Referências</i>
		Negociações externas	1	1	Wanderley, 2007
Institucional	Supranacionalidade	Instâncias supranacionais	1	1	Almeida, 1998; Castro, 2007; Vilarouca, 1994; Wanderley, 2007
		Tribunais supranacionais	1	1	Almeida, 1998
	Parlamento do Mercosul	Eleições diretas	1	1	
		Poder decisório	1	1	Baptista, 2020; Castro, 2007; Ortega,2010; Wanderley, 2007
		Representação parlamentar	1	1	
Social	Articulação órgãos socio laborais	Criação Instituto do Trabalho do Mercosul	1	0	Baptista, 2020
	Desenvolvimento Social	Comissão de Desenvolvimento Social	1	0	Ortega,2010
	Direitos Fundamentais	Declaração Sociolaboral	1	1	Alimonda, 1994; Baptista, 2020; Barbiero, Chaloult, 1999; Barbiero, Chaloult, 2007; Castro, 2007; Mariano, 2011; Ortega,2010; Riethof, 2017; Vigevani, 2015; Vilarouca, 1994
		Natureza vinculante	1	-1	
		Direitos sindicais e trabalhistas	1	-1	Baptista, 2020; Ortega,2010; Riethof, 2017
	Harmonização de direitos trabalhistas	Direito de criar comissões sindicais do Mercosul nas empresas	1	0	Barbiero, Chaloult, 1999; Barbiero, Chaloult, 2007; Mariano, 2011; Ortega,2010; Riethof, 2017; Vilarouca, 1994
		Direito de negociação coletiva regional (setorial ou por empresa)	1	-1	
		Elaboração índices nacionais de custos trabalhistas	-1	1	Vilarouca, 1994
		Ratificações convênios OIT (35 de 43 recomendados)	1	0	Barbiero, Chaloult, 1999; Barbiero, Chaloult, 2007; Mariano, 2011; Ortega,2010; Riethof, 2017; Vilarouca, 1994
		Salário-mínimo comum	1	0	Baptista, 2020
	Erradicação do trabalho infantil	Comissão Erradicação Trabalho Infantil	1	0	
		Plano Regional para a Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil no Mercosul	1	0	Baptista, 2020; Ortega,2010
	Geração emprego	Criação Grupo de Alto Nível Estratégia MERCOSUL de Crescimento do Emprego	1	1	
		Grupo de trabalho que contemple questões de gênero, juventude, pequenas e médias empresas (PMEs), agricultura familiar e capacitação profissional	1	0	Ortega,2010
	Inspeção e fiscalização normas trabalhistas	Comissão Sócio Laboral (CSL)	1	0	

<i>Dimensão</i>	<i>Demanda</i>	<i>Ações</i>	<i>Posição Trab.</i>	<i>Posição Empr.</i>	<i>Referências</i>
		CSL - autonomia orçamentária	1	-1	Baptista, 2020; Barbiero, Chaloult, 1999; Castro, 2007; Ortega, 2010; Riethof, 2017
		CSL - com caráter supranacional e possibilidade sancionatória	1	-1	

Fonte: elaboração própria com base nos trabalhos revisados.

À primeira vista, é possível identificar que as demandas dos atores analisados estão relacionadas com diversas áreas da integração, não somente com temas diretamente ligados aos seus objetivos principais (isto é, os sindicatos não falam apenas de direitos trabalhistas; nem os empresários, de liberalização comercial). Isso demonstra um certo interesse na integração regional em seus aspectos mais amplos.

Contudo, a dinâmica nacional permanece central na atuação dos trabalhadores. Segundo Barbiero e Chaloult (2007), as centrais sindicais “utilizam a integração regional como instrumento para fortalecer suas próprias posições nos diferentes contextos nacionais”. Ou seja, o Mercosul permanece um palco onde atores buscam aumentar seu poder de barganha nacionalmente.

Outro ponto que vale reportar é que há relativa convergência entre o posicionamento de empresários e trabalhadores. A tabela abaixo traz o cruzamento do posicionamento de ambos.

Tabela 2: cruzamento do posicionamento dos empresários e dos trabalhadores.

		<i>Trabalhadores</i>			
		<i>-1</i>	<i>0</i>	<i>1</i>	<i>Total</i>
<i>Empresários</i>	<i>-1</i>	-	-	5	5
	<i>0</i>	-	-	16	16
	<i>1</i>	1	2	23	26
<i>Total</i>		1	2	44	47

Fonte: elaboração própria com base no quadro 6.

Em aproximadamente 49% das ações identificadas (23 de 47), houve unanimidade entre ambos. Somando os casos em que pelo menos uma das partes se absteve ou não houve informação sobre o seu posicionamento, ou seja, o consenso, a taxa chega em 87% (41 de 47).

Em apenas seis casos houve oposição dos atores, todos relacionados à dimensão social, especialmente nas discussões relacionadas com a criação da DSL, as quais estão envolvidas nas demandas relacionadas aos “direitos fundamentais” e algumas ações de “harmonização de direitos trabalhistas”. As centrais sindicais demandaram maior força da declaração, para qual desejavam que sua natureza fosse vinculante e com um órgão de aplicação capaz de sancionar os Estados em casos de descumprimento. Os empresários se mostraram resistentes a tais propostas. Essas

discussões foram as mais destacadas pela literatura, uma vez que 62,5% dos trabalhos as mencionaram.

Além disso, vale destacar que as demandas por maior supranacionalidade do Mercosul por parte dos empresários, identificado no trabalho de Almeida (1998), não foram encontradas nos trabalhos posteriores. Kan (2013) chega a mencionar o interesse desses atores na supranacionalidade de órgãos com competência legislativa (como seria o Parlasul) e de jurisdição (como o Tribunal Arbitral), porém somente como um segundo passo a ser realizado após a redução das assimetrias entre países-membros. Como a pesquisa de Almeida (1998) foi com empresários do município do Rio de Janeiro, cabe investigar se era um caso específico da cidade, ou se foi um comportamento que se alterou no decorrer dos anos.

Outro ponto que vale mencionar é que a literatura identifica um processo que pode ser entendido pela lente dos “efeitos psicológicos da participação” (PATEMAN, 1970). Os sindicatos, nos primórdios da integração, posicionaram-se de forma desinteressada ou crítica ao processo. Contudo, à medida em que as negociações se intensificavam e as demandas por participação foram sendo concretizadas (com a criação do Foro Consultivo Econômico e Social e o direito de participar em reuniões de subgrupos, por exemplo), passaram a ter uma “atitude propositiva” em relação ao Mercosul (BAPTISTA, 2020; BARBIERO; CHALOULT, 1999, 2007; CASTRO, 2007; MARIANO, 2011; VILAROUCA, 1999).

A “atitude propositiva” das centrais sindicais foi um importante elemento para o aprofundamento das discussões sobre a dimensão social do Mercosul, algo visto como fundamental pelos representantes dos trabalhadores. Nesse sentido, incluem-se a defesa de uma Carta de Direitos Fundamentais do Mercosul, a demanda por ratificações de convênios da Organização Internacional do Trabalho, a defesa de uma Comissão Sociolaboral com caráter supranacional e sancionatório, entre outros.

Por fim, notou-se pouco ou nenhum dissenso entre os textos. Como a revisão não buscava uma explicação causal, mas sim algo mais descritivo, é de se esperar que as pesquisas fossem bastante convergentes nas suas constatações. O que foi possível verificar foi a importância maior de três demandas: (i) o direito de participação social nos órgãos do bloco; (ii) os direitos fundamentais e harmonização das legislações trabalhistas; e (iii) inspeção e fiscalização de normas trabalhistas.

3.5.1.3. *Considerações sobre a revisão sistemática*

Esta revisão iniciou com uma discussão a respeito da constituição do Mercosul, onde se encontrou um duplo movimento: por um lado o processo de integração é conduzido pelos Estados; por outro, atores não-estatais demandam por maior participação e envolvimento na integração.

Na esteira das demandas por participação, alguns órgãos foram criados (como o FCES) e outros tiveram suas reuniões abertas para a presença daqueles atores. Em face dos diferentes recursos e graus de participação dos atores não-estatais (HIRST, 1996), esta pesquisa buscou identificar, com uma revisão sistemática da literatura, quais os interesses de empresários e sindicatos em relação ao Mercosul.

Com relação aos 16 estudos encontrados e, mais propriamente, a agenda de pesquisa em questão, identificou-se uma dificuldade em aprofundamento da agenda, seja pela pequena quantidade de trabalhos produzidos anualmente, seja pela pouca quantidade de citações. Além disso, pesquisas com centrais sindicais apresentaram uma menor diversificação em termos de problemas de pesquisa quando comparadas com aquelas sobre empresários.

Além disso, é uma agenda que está aberta para uma maior diversificação no que diz respeito à metodologia. Apenas um trabalho utilizou métodos quantitativos (ALMEIDA, 1998). Há predomínio de métodos qualitativos, com uso de análise documental e de conteúdo, aliada a entrevistas.

Com relação aos interesses identificados, foi possível notar: (i) um interesse dos atores em diversas áreas do Mercosul, não somente naquelas relacionadas aos seus objetivos principais; (ii) um alto nível de consenso entre os atores – 87% –; (iii) maior nível de dissenso nas questões relativas à dimensão social do Mercosul; (iv) os “efeitos psicológicos da participação”; (v) a importância maior de temas como (v.i) o direito de participação social nos órgãos do bloco; (v.ii) os direitos fundamentais e harmonização das legislações trabalhistas; e (v.iii) inspeção e fiscalização de normas trabalhistas.

Por fim, a agenda acerca da participação de atores não-estatais permanece aberta e com diversos problemas a serem investigados, por exemplo: como identificar a influência desses atores na tomada de decisão do Mercosul? Há diferença entre os empresários e sindicatos nessa influência? Há contatos e formação de coalizões entre os empresários e trabalhadores dado o alto nível de consenso entre eles?

Antes de passar para a próxima seção da dissertação, é importante ressaltar que não serão todas as dimensões e demandas identificadas que serão analisadas. Como esta pesquisa foi centrada no SGT10, apenas os assuntos tratados pelo subgrupo serão investigados. Isto é, principalmente a dimensão social e as demandas por participação. Os demais interesses exigem uma análise de outros órgãos do Mercosul, o que ultrapassa o escopo desta pesquisa.

4. SALAS MAIS VAZIAS, VOZES MAIS BAIXAS

Esta seção foi dedicada a apresentar os resultados da pesquisa. A título de organização, a seção dos resultados foi dividida em quatro subseções. A primeira sobre os aspectos metodológicos do trabalho. A segunda sobre a presença dos atores a partir das análises das listas de participantes. A terceira tratou das intervenções dos atores, a partir da codificação das atas. A quarta analisou a tabulação das propostas com os posicionamentos dos atores sociais.

4.1. Considerações metodológicas

Segundo Bauer; Gaskell; Allum (2000), é possível definir quatro dimensões metodológicas na pesquisa social: *(i)* os princípios do delineamento; *(ii)* a geração dos dados; *(iii)* a análise dos dados; e *(iv)* os interesses do conhecimento.

A primeira dimensão relaciona-se com os princípios estratégicos da pesquisa. Esta dissertação, por ter como “campo de observação sistemática” (BAUER; GASKELL; ALLUM, 2000) o SGT10 do Mercosul, é um estudo de caso. A escolha por esse órgão ocorreu porque: *(i)* conta com a participação social institucionalizada; *(ii)* tem o objetivo de formular recomendações ao GMC; e *(iii)* é o principal órgão sociolaboral da integração.

Assim, como se pretende analisar a participação social em meios institucionalizados, o SGT10 trata-se de um campo de observação privilegiado. Além disso, se trata de um caso menos provável no que diz respeito à hipótese da presente pesquisa, qual seja: institucionalização não é condição suficiente para a participação social sustentada ao longo do tempo.

A segunda dimensão diz respeito aos métodos utilizados para a coleta de dados. Neste estudo, os dados foram coletados por meio da codificação dos documentos oriundos do SGT10, isto é, suas atas, anexos e listas de presença no período de 1995 a 2019. Foram adicionados ao corpus os documentos relacionados aos órgãos e às comissões subordinados ao subgrupo em questão. Com isso, o total de documentos analisados foi de 931. De forma subsidiária, foram utilizadas as Decisões e Recomendações dos órgãos decisórios e os tratados internacionais com o objetivo de auxiliarem no entendimento do funcionamento do Mercosul. A coleta dos documentos foi realizada digitalmente, por meio do site institucional do bloco (www.mercosur.int). A quantidade de documentos que não foram disponibilizados foi baixa, ficando abaixo de 4%, o que não interferiu na análise.

Na terceira dimensão da análise dos dados, optou-se, primeiramente, pela análise de conteúdo para a geração de dados para a posterior análise com o uso de estatísticas descritivas. A codificação dos documentos foi realizada por meio do software Atlas.ti, tendo por unidade de registro sentenças dos textos (HALPERIN; HEATH, 2012). A codificação teve três categorias: (i) o ator; (ii) o tema; e (iii) o tipo de ação. A primeira referiu-se ao ator que realizava determinada ação. Dois atributos foram verificados: a origem do ator (o país, ou a organização internacional) e a natureza do ator (se era um representante dos empresários, sindicatos, governos ou organizações internacionais). Vale destacar que a codificação foi realizada apenas nas sentenças em que, pelo menos, um dos atores era um ator social (empresários ou sindicatos).

A segunda categoria referiu-se ao tema e subtema o qual era objeto de uma determinada ação. O tema entendido como de caráter geral, como, por exemplo, organização da estrutura do SGT10; e o subtema como algo específico, por exemplo, a organização da estrutura da Comissão I do SGT10. Na terceira categoria, o tipo de ação, foram classificados quatro tipos: *propostas*, *questionamentos*, *consultas*, *apoio* e *outros*.

Aqui cabe um melhor detalhamento de como foram categorizadas as ações, já que se trata de um elemento menos objetivo do que as outras duas categorias. Sempre que possível, foi utilizado como referência o verbo da sentença codificada. Muitas vezes, um ator apresentou propostas na forma de um documento que foi anexado à ata. Assim, cada sentença que representava uma proposta, no documento anexado, foi codificada. Os questionamentos foram identificados sempre que um ator se colocava contra algum posicionamento de outro ator ou alguma decisão tomada pelo SGT10. Expressões como “não se considera”, “desejar deixar constatar o desagrado”, “apresentar reservas”, “pedir explicações”, entre outras, são alguns exemplos de questionamentos. As consultas referem-se a quando o ator é consultado ou oferece informações sobre determinado tópico. Nesses casos, por exemplo, sempre quando um seminário era convocado, se considerava como uma consulta aos atores que estavam presentes. A classificação “apoio” foi atribuída às sentenças que expressavam a concordância do ator com determinado posicionamento e/ou proposta de outro ator ou com alguma decisão tomada. Por último, as demais ações foram classificadas como “outros”.

Após a codificação, os dados foram tabulados em Excel de forma a permitir a elaboração de estatísticas descritivas. Contudo, a tabulação foi a base de dados sobre a qual se elaborou o modelo de análise, havendo procedimentos que devem ser relatados para melhor compreensão dos resultados.

A tabulação buscou refletir o posicionamento de cada ator social com relação a propostas apresentadas. Assim, não só os códigos “propostas” foram tabulados, mas também os “questionamentos” – quando os atores questionavam alguma demanda ou decisão de outro ator –, e os “apoios” – também sempre quando demonstravam apoio a alguma demanda ou decisão de outro ator. Muitas vezes, diferentes ações tinham a mesma proposta como referencial. Assim, essa proposta era tabulada como um caso na planilha e as ações indicaram os posicionamentos dos atores. Os posicionamentos foram classificados como: 1, quando havia posicionamento favorável; 0, quando não havia informação sobre o posicionamento do ator, ou quando abertamente se abstinha; -1, quando o ator era desfavorável à proposta em questão.

Sempre quando possível, a autoria da proposta foi tabulada, ou seja, quem foi o proponente. Algumas propostas não puderam ter seus proponentes encontrados, recebendo 0 na tabulação. O mesmo número foi aplicado para quando a proposta tinha como autor algum ator fora do escopo de análise (como os governos). Quando o proponente era algum representante dos empresários, recebeu a classificação 1; quando era dos trabalhadores, 2; e quando era conjunta, isto é, empresários e trabalhadores, recebeu 3.

As propostas foram também classificadas quanto ao impacto, sendo 0 para impacto muito baixo; 1, baixo; 2, alto; e 3, muito alto. Para se chegar a esses números, foram considerados quatro critérios dicotômicos: (i) se a proposta implicava uma mudança, ou não, do *status quo*; (ii) se a proposta demandava, ou não, alguma alteração institucional para seu cumprimento no nível Mercosul, por exemplo, alterações na estrutura das comissões, na pauta negociadora, etc.; e (iii) se a proposta demandava algum tipo de internalização, aqui considerada não apenas no aspecto jurídico, mas também no institucional, quando, por exemplo, os Estados deveriam realizar alguma adequação interna para cumprir a proposta em questão. A soma dos quatro critérios resultava na variável que foi denominada de “impacto”.

Outras três variáveis foram importantes para este estudo. Elas buscaram refletir em que medida as propostas foram levadas em conta nas discussões nas atas analisadas, no nível da agenda, da negociação e da decisão. Isto é, se a proposta foi colocada em pauta na reunião, se ela foi discutida e debatida entre os participantes, e se ela virou uma decisão do órgão. Para cada uma dessas três etapas, elaborou-se uma variável dicotômica, sendo elas: (i) agenda; (ii) discussão; e (iii) decisão.

É necessário fazer um adendo com relação à terceira variável, a decisão. Algumas propostas para serem acatadas demandavam tanto uma decisão de um órgão

decisório, quanto a internalização para serem completamente acatadas. A análise do cumprimento, ou não, das propostas fugiu do escopo do trabalho. Assim, foram consideradas como “acatadas”, ou seja, que receberam 1 na variável “decisão”, aquelas propostas que foram acolhidas pelo SGT10 ou órgão subordinado. Por exemplo, em 2006, o SGT10 organizou um seminário para avaliar os órgãos sociolaborais. Uma das propostas que apareceu no seminário foi o fortalecimento e consolidação do Grupo de Alto Nível para a Estratégia Mercosul de Crescimento do Emprego (GANEmple). Tal proposta foi a base sobre a qual o SGT10 recomendou aos países que formulassem propostas à presidência pro-tempore do Paraguai. Como o subgrupo decidiu que a proposta deveria ser encaminhada, ela foi considerada como acatada. Verificar se ela foi cumprida, ou mesmo se estava presente nas propostas nacionais encaminhadas à presidência pro-tempore fugiria do escopo do presente trabalho.

Um outro ponto importante é com relação à variável “discussão”. Em alguns casos, dois atores apresentaram a mesma proposta em contextos diferentes, ou sem haver uma relação clara de coordenação entre eles. Porém, a proposta de um dos atores chegou a ser discutida, não havendo menções com relação a proposta do segundo ator. Portanto, somente a proposta cuja autoria foi codificada foi considerada como discutida. Por exemplo, em 2004, a Coordenadoria das Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS) apresentou a proposta de estabelecer metas de redução do trabalho infantil. Nas reuniões seguintes a demanda não foi mencionada, nem discutida. Entretanto, em 2008, houve um seminário com representantes da OIT, sem a presença dos atores sociais, no qual a mesma proposta apareceu, dessa vez de autoria dos delegados da OIT. Nessa segunda vez, a proposta foi levada ao plenário do SGT10 e acatada. A proposta considerada na tabulação, uma vez que o objeto de estudo são os atores sociais, foi a apresentada pela CCSCS, a qual não foi discutida, nem acatada.

Além disso, é importante mencionar que as listas de presença foram utilizadas para conseguir informações a respeito dos participantes das reuniões do SGT10: quem foram, quais organizações representavam e de que países eram.

Voltando às quatro dimensões de Bauer; Gaskell; Allum (2000), apresentadas no primeiro parágrafo desta seção, resta investigar a quarta dimensão, os interesses do conhecimento. Segundo os autores, essa dimensão refere-se à classificação habermasiana de controle, construção de consensos e emancipação dos objetos de estudo. Auxilia-nos nessa definição a descrição de Ragin e Amoroso (2011) a respeito dos objetivos da pesquisa social.

Tais autores listam, não exaustivamente – como eles enfatizam –, sete objetivos maiores da pesquisa social, são eles: (i) identificação de padrões gerais e relações; (ii) teste e refinamento de teorias; (iii) realizar previsões; (iv) interpretar fenômenos cultural e historicamente relevantes; (v) explorar diversidade; (vi) dar voz; e (vii) avançar novas teorias.

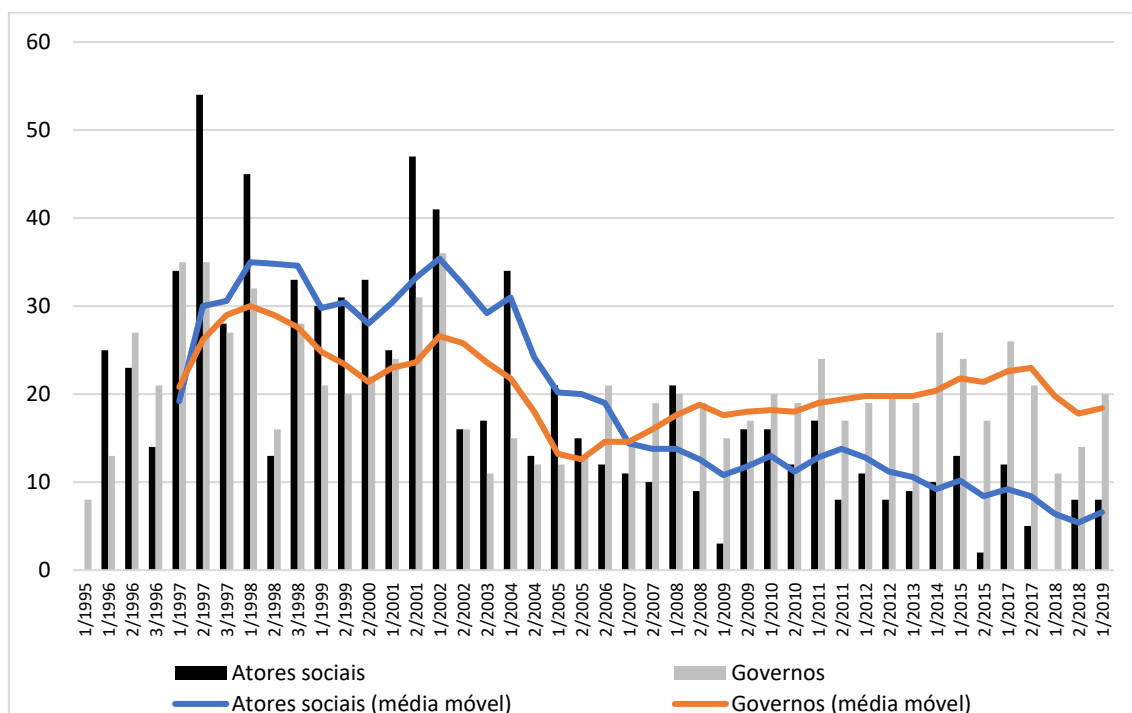
A escolha dos objetivos está ligada ao problema de pesquisa que, neste caso, é investigar como foi o comportamento dos atores sociais em um espaço institucionalizado de participação. O que se pretende com esta pesquisa, portanto, é testar e refinar a teoria a respeito da participação de atores sociais em organizações internacionais, ao analisar empiricamente a participação social ao longo do tempo. Apresentadas as definições de ordem metodológicas, na próxima seção serão apresentados os resultados mais relevantes e descobertas da presente dissertação.

4.2. A presença dos empresários e sindicatos no SGT10

A participação dos atores sociais no SGT10 reduziu ao longo dos 25 anos analisados. O fenômeno foi observado tanto na quantidade de delegados enviados, quanto na quantidade de organizações dos atores sociais presentes.

Para demonstrar o fenômeno, optou-se por tabular a quantidade de delegados por organização e país presentes nas reuniões a partir das listas de presença do SGT10. O gráfico abaixo apresenta a quantidade de delegados dos atores sociais e dos governos por reunião e média móvel de cinco períodos.

Gráfico 1: delegados dos atores sociais e governos por reunião do SGT10 e média móvel de cinco períodos.



Fonte: elaboração própria com base nas listas de presenças das reuniões do SGT10.

Desconsiderando o primeiro ponto da média móvel (1/1997), uma vez que a reunião 1/1995 não contou com a presença dos atores sociais por ter sido a primeira do subgrupo, verificou-se que a média móvel de delegados dos empresários e trabalhadores entre 1997 e 2004 variou entre 30 e 36. São valores maiores do que os registrados para os delegados governamentais, que variaram entre 20 e 30 no mesmo período.

A partir de 2004, iniciou-se uma tendência de queda na presença dos atores sociais, que pareceu ser amenizada nos períodos finais da análise. No mesmo íterim, a média móvel dos representantes estatais, depois de uma queda nos primeiros anos do século XXI, apresentou tendência de alta, com estabilidade nas reuniões finais.

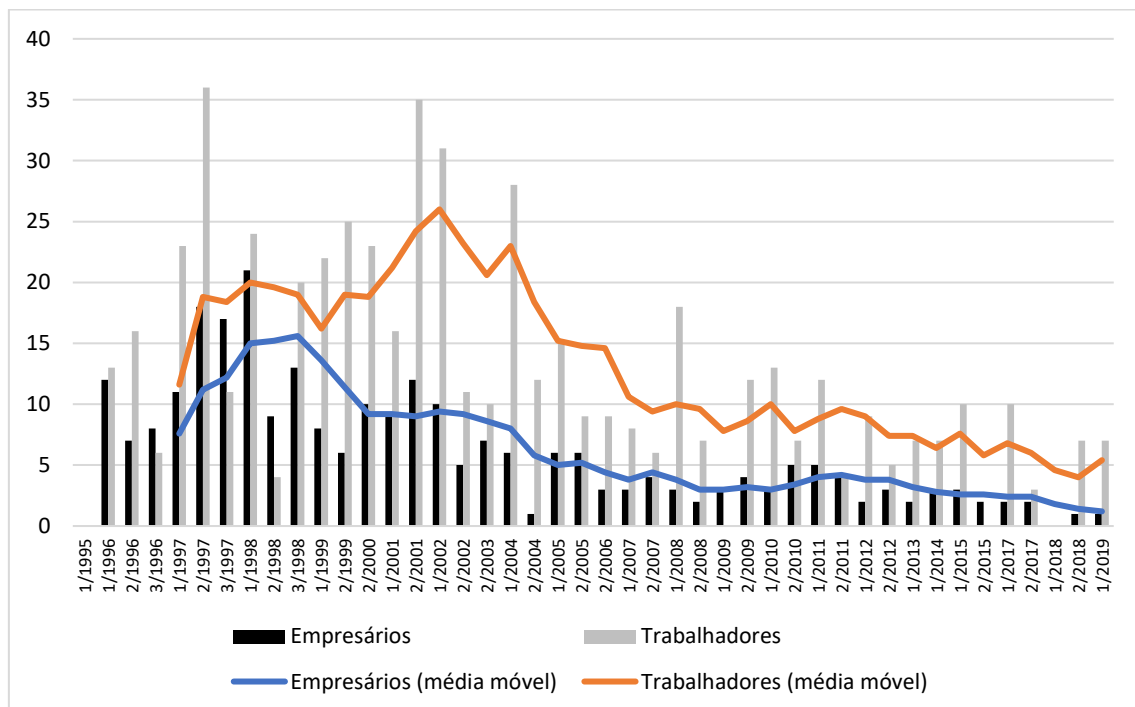
Chama a atenção que, concomitante ao maior destaque da dimensão social da integração, houve redução da participação dos atores sociais nas reuniões do SGT10. Órgão que, por sua pauta negociadora, dedica-se a recomendar decisões ligadas a essa dimensão.

As quedas registradas na média móvel resultam da diminuição da quantidade de representantes ocorrida a partir de 2/2002. Entre 1/1996 e 1/2002, a média de participantes dos atores sociais foi de 31,7. Para o período posterior, entre 2/2002 e

1/2019, a média caiu para 12,1. Com isso, é possível entender que não foram apenas fatores conjunturais que levaram à queda, como, por exemplo, a presidência pro-tempore brasileira (segundo semestre de 2002) ter sido afetada pelo fim do mandato do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso. Variáveis estruturais podem estar relacionadas com essa queda, uma hipótese que pode ser aventada é a falta de interesse dos atores na pauta do órgão. Ainda que os dados não permitam estabelecer uma relação direta entre interesse e participação, alguns trabalhos que realizaram entrevistas com representantes sindicais apontam para essa possibilidade (BAPTISTA, 2020; MARIANO, 2011).

Os empresários e os trabalhadores têm graus de interesses diferentes com relação ao SGT10. Como foi visto na revisão da literatura, estes se interessam mais pelas pautas do órgão do que aqueles. Portanto, faz sentido desagregar os dados apresentados no gráfico anterior pelos dois tipos de atores estudados. Como pode ser verificado no gráfico abaixo, o declínio da presença dos atores sociais não foi igual quando se compara os empresários e trabalhadores.

Gráfico 2: delegados dos empresários e trabalhadores por reunião do SGT10 e média móvel de cinco períodos.



Fonte: elaboração própria com base nas listas de presenças das reuniões do SGT10.

Primeiramente, é possível identificar que os sindicatos enviaram mais delegados para as reuniões do que os empresários. As médias móveis são úteis para demonstrar isso, uma vez que reduzem as variações ocorridas em cada reunião.

A média móvel dos trabalhadores é maior do que a dos empresários em todos os períodos. Diferentemente do identificado na literatura, em que a participação dos empresários é normalmente maior do que a dos sindicatos (ALEMANY; LEANDRO, 2006). Esse resultado confirma a ideia de que os empresários têm pouco interesse pela pauta do SGT10.

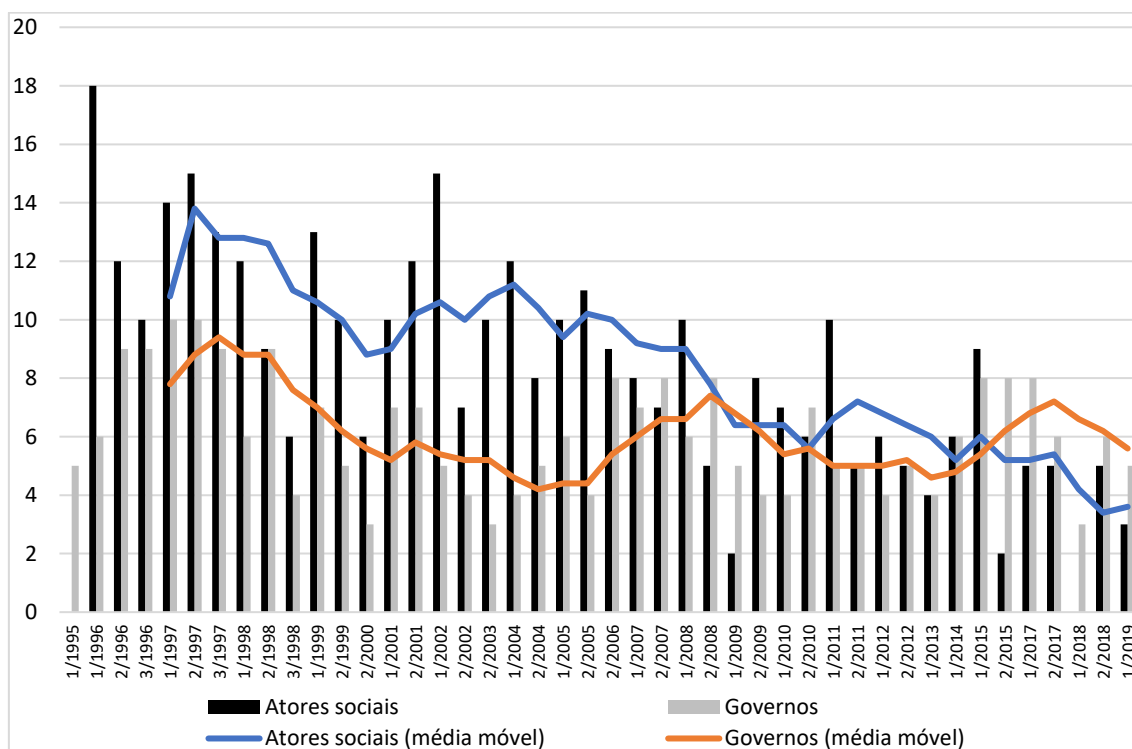
A diferença entre as médias móveis dos empresários e dos trabalhadores, entretanto, reduz ao longo dos anos. Cai de 16,6 em 1/2002, maior diferença registrada, para 2,6 em 2/2018. Se a reduzida presença é um indicativo de um menor interesse, é possível inferir que houve redução de interesse também por parte dos trabalhadores, na pauta.

Ambos os atores aumentam sua participação nos anos iniciais, período em que as discussões giravam em torno da Declaração Sociolaboral, bem como das questões de estruturação da pauta negociadora do órgão. Temas que não foram triviais para os atores sociais, tendo em vista o engajamento dos atores nesses temas, como será apresentado nas subseções a seguir.

Ao findarem essas discussões, os empresários passam a diminuir sua presença nas reuniões, iniciando a tendência de queda. Os sindicatos, todavia, chegam a aumentar o envio de delegados até 1/2002, quando iniciam o declínio.

Outro dado importante é a tendência de concentração da presença de atores sociais maiores. Ou seja, de associações empresariais e centrais sindicais de caráter nacional, não apenas setorial ou regional. O gráfico a seguir apresenta o número de organizações que estavam presentes nas reuniões.

Gráfico 3: número de organizações representantes dos atores sociais e governos por reunião do SGT10 e média móvel de cinco períodos.



Fonte: elaboração própria com base nas listas de presenças das reuniões do SGT10.

Comparar o número de organizações dos atores sociais e dos governos é útil, já que os órgãos estatais que estão presentes nas reuniões foram quase sempre os mesmos: o Ministério das Relações Exteriores ou equivalente, e o ministério responsável pela temática trabalhista, normalmente o Ministério do Trabalho.

Por outro lado, os atores sociais podem apresentar um número muito maior de tipos de organizações: associações empresariais nacionais, confederações e federações setoriais, centrais sindicais, sindicatos regionais, etc.

Nos anos iniciais até 1/2007, desconsiderando a reunião 1/1995, o número de organizações dos atores sociais foi maior do que as dos governos em todas as reuniões com exceção da reunião 2/1998, na qual esse número é igual para ambos os atores. A partir da segunda reunião de 2007 até 1/2015, há variações. Porém, a partir de 2/2015 há mais órgãos governamentais do que organizações dos atores sociais em todas as reuniões.

As médias móveis ilustram esse movimento amenizando as diferenças por reunião. Depois do ápice de 13,8 organizações sociais em 2/1997, há uma tendência praticamente constante na redução desse número, cujo valor mínimo é atingido em

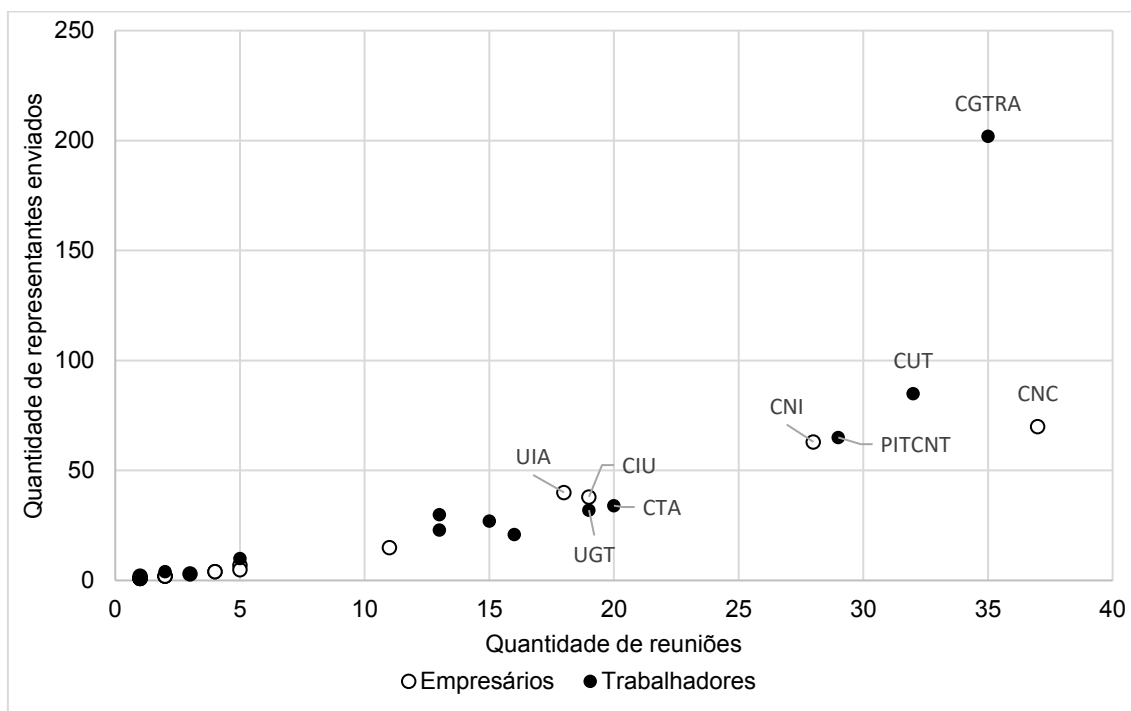
2/2018, de 3,4 organizações dos atores sociais presentes. Número que é menor do que a quantidade de Estados-partes do Mercosul, ou seja, nas últimas reuniões, há ausência dos atores sociais de alguns Estados e setores, um esvaziamento das salas de reunião.

Na primeira reunião que contou com a presença dos atores sociais, estavam presentes não só as grandes centrais sindicais e associações (como a CNI e a CUT brasileiras e a UIA e CGTRA argentinas), mas também organizações setoriais, tais como: a *Federación de la Carne* (Argentina), a *Federación de obreros y empleados de correos y telecomunicaciones* (Argentina), o *Sindicato de Obreros Marítimos Unidos* (Argentina), a *Federación de Camioneros* (Argentina) e a *Federación Argentina de Entidades Empresarias de Autotransportes de Cargas* (Argentina), entre outros.

Como essa reunião aconteceu em Buenos Aires, houve maior presença de atores do país na reunião. Dos demais países, as organizações maiores prevaleceram. Isso ocorre por conta do custo do envio de delegados às reuniões, uma vez que a organização é responsável por arcar esses custos. Assim, desde que não haja algum apoio, organizações com capacidade organizacional tendem a estar mais presentes. Em linha com a literatura que aponta os impactos da heterogeneidade dos atores sociais, ou seja, atores com mais recursos tendem a participar, pois têm menos dificuldades em ir às reuniões.

O gráfico de dispersão abaixo apresenta as organizações que foram às reuniões em dois eixos: no eixo Y, a quantidade total de delegados enviados para todas as reuniões, ou seja, a somatória da quantidade de representantes por reunião; no eixo X, a quantidade de reuniões nas quais a organização esteve presente.

Gráfico 4: quantidade de representantes enviados e quantidade de reuniões das quais as organizações representantes dos atores sociais estiveram presentes.



Fonte: elaboração própria com base nas listas de presenças das reuniões do SGT10.

Ao todo, estiveram presentes nas reuniões do SGT10 42 organizações representantes dos empresários e dos trabalhadores. Sendo 19 de empresários e 23 de trabalhadores.

Do lado dos empresários, quatro organizações, isto é, ao redor de 20% das entidades do setor, concentraram aproximadamente 80% dos delegados enviados, são elas: Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC); Confederação Nacional da Indústria (CNI); *Union Industria Argentina* (UIA); e *Cámara de Industrias del Uruguay* (CIU).

Por parte dos trabalhadores, a presença foi um pouco mais dispersa, mas ainda assim bastante concentrada. Das 23 organizações, cinco, ou seja, aproximadamente 20% delas, representaram cerca de 76% dos delegados, são elas: *Confederación General del Trabajo de la Republica Argentina* (CGTRA); Central Única de Trabajadores (CUT); *Plenario Intersindical de Trabajadores – Convención Nacional de Trabajadores* (PIT-CNT); *Central de Trabajadores de la Argentina* (CTA); e União Geral dos Trabalhadores (UGT).

Destaca-se a CGTRA pela quantidade de representantes enviados: 204. As verificações dos dados foram realizadas e, ao plotar a variável do eixo Y em um bloxplot, encontra-se que, de fato, se trata de um outlier. Como há várias organizações que compareceram apenas uma vez, ao se considerar apenas aquelas que estiveram presentes em pelo menos cinco reuniões, e analisar a variável em um bloxplot, novamente a CGTRA aparece como outlier. Dado o custo de enviar delegados, pode-se inferir que é um dos atores que mais se envolveram com as reuniões.

Analisando a variável do eixo X, a quantidade de reuniões presentes, verificamos que há proximidade entre empresários e trabalhadores. Isto é, ainda que os empresários tenham enviado menos representantes, eles compareceram nas reuniões tanto quanto os trabalhadores, sendo a CNC a organização que mais compareceu em reuniões.

Quando se compara a presença medida por meio do quociente entre a quantidade de reuniões em que ator esteve presente e o número total de reuniões, de acordo com os percentis de delegados enviados, a diferença entre os empresários e trabalhadores é pequena. Em outras palavras, as quatro entidades empresariais que representaram 80% dos delegados, estiveram presentes em 58% das reuniões em média. Do lado dos trabalhadores, as cinco organizações que representaram 76% dos delegados, estiveram presentes em 61% das reuniões em média.

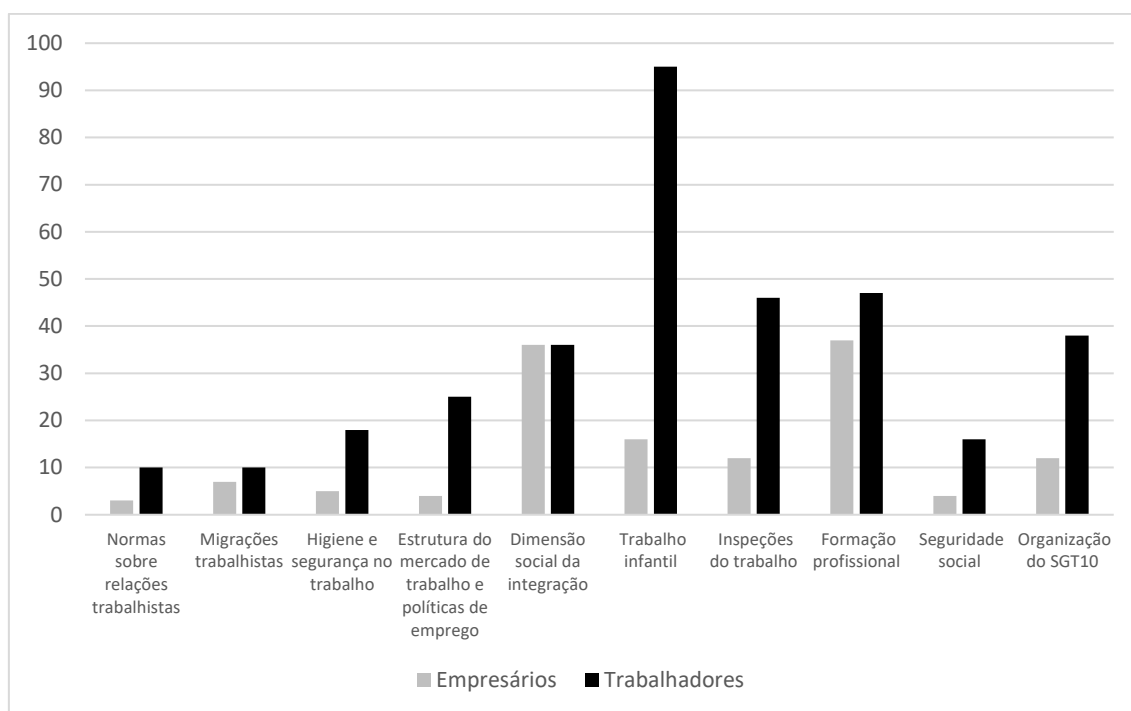
A partir dos dados recém apresentados, percebe-se como as reuniões do SGT10 tenderam a concentrar as organizações sociais maiores e de caráter mais abrangente, como centrais sindicais e confederações empresariais. Além disso, embora os empresários enviem menos delegados, eles estão presentes nas reuniões assim como os trabalhadores.

4.3. As intervenções dos atores sociais estudados

Esta seção inicia a análise qualitativa da pesquisa, isto é, a análise da codificação das atas e anexos do SGT10. O objetivo desta parte do trabalho é aprofundar a análise das reuniões para tentar verificar não apenas a presença dos atores sociais, mas também a sua participação, entendida como um conceito mais amplo do que presença (ALEMANY; LEANDRO, 2006).

Inicialmente, a análise concentrou-se em identificar quais os temas em que houve maior engajamento dos atores sociais. O gráfico abaixo demonstra a quantidade de ações que foram codificadas nos documentos por tema, segregado por tipo de ator (empresários e trabalhadores).

Gráfico 5: quantidade de ações codificadas por tema.



Fonte: elaboração própria com base na codificação das atas e anexos do SGT10.

A maior presença dos trabalhadores, identificada na seção anterior, também está refletida em termos do engajamento, uma vez que, com exceção do tema “dimensão social da integração”, teve mais ações codificadas do que os empresários. Isto é, eles falaram mais nas reuniões.

O tema de maior engajamento por parte dos sindicatos foi “trabalho infantil”. Dentro da temática, foram discutidas questões relacionadas com as campanhas realizadas nos países para o combate ao trabalho infantil, as inspeções nacionais, o Plano Regional para Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil no Mercosul, as formas de organizar institucionalmente a questão e outros assuntos de ordem geral.

O tema aparece pela primeira vez em 1997, quando Estados-membros, empresários e sindicatos apresentaram suas propostas para as discussões de um “protocolo laboral”, o qual, no ano seguinte, passou a ser a Declaração Sociolaboral. Tanto na proposta argentina, quanto na sindical constava a proibição do trabalho infantil (SGT10, 1997). Como resultado, o artigo 6º da DSL incluiu disposições a respeito do trabalho infantil e de menores (CMC, 1998).

Com a assinatura da declaração, o subgrupo passou a discutir formas de lidar com o tema dentro do SGT10. Vale destacar que a pauta negociadora original do órgão não incluía “trabalho infantil” (GMC, 1996). Foi, portanto, adicionado após discussões ocorridas dentro do órgão e aprovado pelo GMC. Assim, a Comissão III ficou encarregada da temática, juntamente com saúde e segurança no trabalho, inspeção do trabalho e seguridade social.

É somente em 2003, após a Declaração Presidencial sobre Erradicação do Trabalho Infantil de 2 de junho de 2002 (CMC, 2002), que o tema do trabalho infantil passou a ser discutido de forma “prioritária, permanente e especial” (SGT10, 2003, p.1), com apoio dos sindicatos. Contudo, no ano seguinte, em um contexto no qual os participantes estavam reavaliando os órgãos sociolaborais, a CCSCS enviou um documento no qual realizou uma série de questionamentos sobre as debilidades de como o tema estava sendo tratado pelo Mercosul. Dentre elas, destacam-se: falta de linhas comuns entre os países para o cumprimento de instrumentos internacionais, debilidade dos instrumentos para realizar o cumprimento das normativas nacionais e regionais, falta de um mapa regional para a problemática, falta de dados para dimensionar o trabalho infantil, entre outros (SGT10, 2004a). No mesmo documento, as centrais sindicais elaboraram uma série de propostas, as quais serão mais bem detalhadas na subseção seguinte, onde se analisará melhor as propostas que foram debatidas.

Após alguns anos de reuniões e seminários, foi proposto, em 2006, o Plano Regional para Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil, o qual estabeleceu objetivos e diretrizes nesse sentido (SGT10, 2006a). O plano, a partir de 2009, passou a ser discutido e acompanhado dentro da UEPETI (UEPETI, 2009). É interessante notar que, na literatura analisada por meio da revisão sistemática (seção 3.5.1), o tema do trabalho infantil aparece em apenas dois trabalhos (BAPTISTA, 2020; ORTEGA, 2010), dos 16 analisados.

Com relação aos empresários, dois temas receberam maior destaque: “formação profissional”; e “dimensão social da integração”, que envolveu debates sobre a Declaração Sociolaboral, a Comissão Sociolaboral e a dimensão social em geral. Vale destacar que na revisão sistemática, o tema da “formação profissional” não apareceu nos trabalhos de maneira destacada.

O primeiro, “formação profissional”, incluiu debates sobre certificações profissionais, glossários sobre formação e certificação, Plano Regional de Formação e Certificação Profissional, entre outras questões de ordem institucional. A harmonização

desses diplomas é importante passo para a formação do mercado comum, uma vez que permite ao indivíduo ter sua profissão reconhecida nos países-membros. É, portanto, um dos temas que estavam presentes inicialmente na pauta negociadora do SGT10 (GMC, 1996), sendo conduzido pela Comissão II sobre Emprego, Migrações e Formação Profissional.

Nos anos iniciais, além de debates sobre como organizar institucionalmente a questão da formação profissional, foi importante a definição de um glossário com os principais conceitos que seriam as bases da discussão da matéria. Os seminários foram, mais uma vez, um instrumento importante para fundamentar as decisões do órgão.

No entendimento dos empresários, o sistema de certificação deveria “reconhecer a maior convergência entre educação formal e trabalho, facilitar a mobilidade entre o sistema formal e sistema de educação profissional” (SGT10, 1998, p. 4-5). A importância de instituições vinculadas à formação de pessoal capacitado para a indústria, como o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), também justifica a relevância dada ao tema pelos empresários.

A partir dessas discussões, chegou-se ao “Repertório de Recomendações Práticas sobre Formação Profissional”, cujo objetivo foi servir como um guia para a implementação de políticas nacionais sobre a matéria. O repertório foi elevado ao GMC, como recomendação (SGT10, 2002), e posteriormente encaminhado para o CMC, podendo ser encontrado na Recomendação do CMC 01/2003.

Outro projeto levado a cabo pelo SGT10, por meio da Comissão II, foi a criação de um sistema regional de certificação, o qual resultou no Plano Regional de Formação e Certificação Profissional elaborado em 2010 (SGT10, 2010). O plano serviu para apontar as diretrizes a serem cumpridas, bem como estabeleceu algumas metas a serem cumpridas em dois anos, por exemplo com o compartilhamento de informações. Não faz parte do escopo deste estudo avaliar o cumprimento do plano, contudo, não foram encontrados trabalhos na literatura que tivessem esse objetivo. Tampouco trabalhos que avaliassem o papel do SGT10 na construção desse sistema regional de certificação profissional.

O segundo tema de maior interesse dos empresários, “dimensão social da integração”, demanda uma atenção um pouco maior, já que é dessas discussões que surge a DSL. Esse foi um dos principais temas ventilados dentro do SGT10, cuja origem está na pauta negociadora do órgão, e também que apareceu com maior destaque na revisão da literatura (ALIMONDA, 1994; BAPTISTA, 2020; BARBIERO; CHALOULT,

1999, 2007; CASTRO, 2007; MARIANO, 2011; ORTEGA, 2010; RIETHOF, 2017; VIGEVANI; VEIGA, 1996; VILAROUCA, 1999).

No ponto 1.2 do projeto inicial da pauta, elaborado pelo próprio SGT10 e encaminhado para o GMC para aprovação, estava escrito que seria parte das tarefas do órgão a “continuação do estudo da ‘Carta de Direitos Fundamentais em Matéria Laboral do Mercosul’ e *possibilidades de controle*” [grifo próprio] (SGT10, 1996, p. 2). As palavras grifadas na citação foram objetos de contestação por parte dos empresários brasileiros, apoiados pela delegação governamental brasileira, os quais não concordavam com o caráter sancionador/supranacional que poderia advir dessas expressões. Houve proposta de substituição dos termos por “e sua eficácia”, porém não houve aceitação por parte da delegação argentina. Em não se chegando a um denominador comum, a controvérsia foi levada para o GMC, a fim de que o órgão decisório definisse a questão. A Resolução 115/1996, contudo, não incluiu o item 1.2. A pauta negociadora, portanto, não mencionou uma possível “Carta de Direitos Fundamentais em Matéria Laboral do Mercosul”.

As discussões nesse sentido, todavia, não cessaram. A posição dos empresários, de defender um documento de caráter declaratório, não vinculante, sem capacidade de imputar responsabilidade internacional em casos de violação, estava alinhada com a delegação brasileira.

Durante o ano de 1997 ainda se discutia a “Carta”, porém, após consulta ao GMC, ficou definido que o instrumento não deveria ter natureza vinculante nem estar sujeito aos mecanismos de solução de controvérsias existentes no Mercosul, uma vez que, segundo essa análise, não seria conveniente vincular matérias sociolaborais com instrumentos de política comercial (SGT10, 1998b). Na mesma reunião os membros acordaram, então, que deveria ser um documento declaratório, que, mais tarde no mesmo ano, foi acordada como a Declaração Sociolaboral do Mercosul (DSL).

Em que pese a natureza não-vinculante e sem instrumentos adequados para o seu cumprimento, a DSL foi percebida como um avanço no sentido de fortalecer a temática sociolaboral dentro da integração.

Em 2015, foi aprovada a revisão da DSL, não obstante, dessa vez, o texto foi discutido dentro da Comissão Sociolaboral do Mercosul (CSL). Apesar de as centrais sindicais terem considerado que houve avanços, o instrumento permaneceu sem o caráter vinculante (BAPTISTA, 2020).

Dito isso, é possível entender que, na dimensão social, permaneceu o caráter mais promocional do que jurídico. Não havendo instrumentos de responsabilização em casos de descumprimento, prevaleceu o caráter declaratório. Resultado que, para os delegados dos empresários, foi positivo.

Voltando para o gráfico 5, outros dois temas receberam maior atenção dos trabalhadores: “inspeções do trabalho” e “organização do SGT10”. O primeiro estava na pauta negociadora com o objetivo de criar

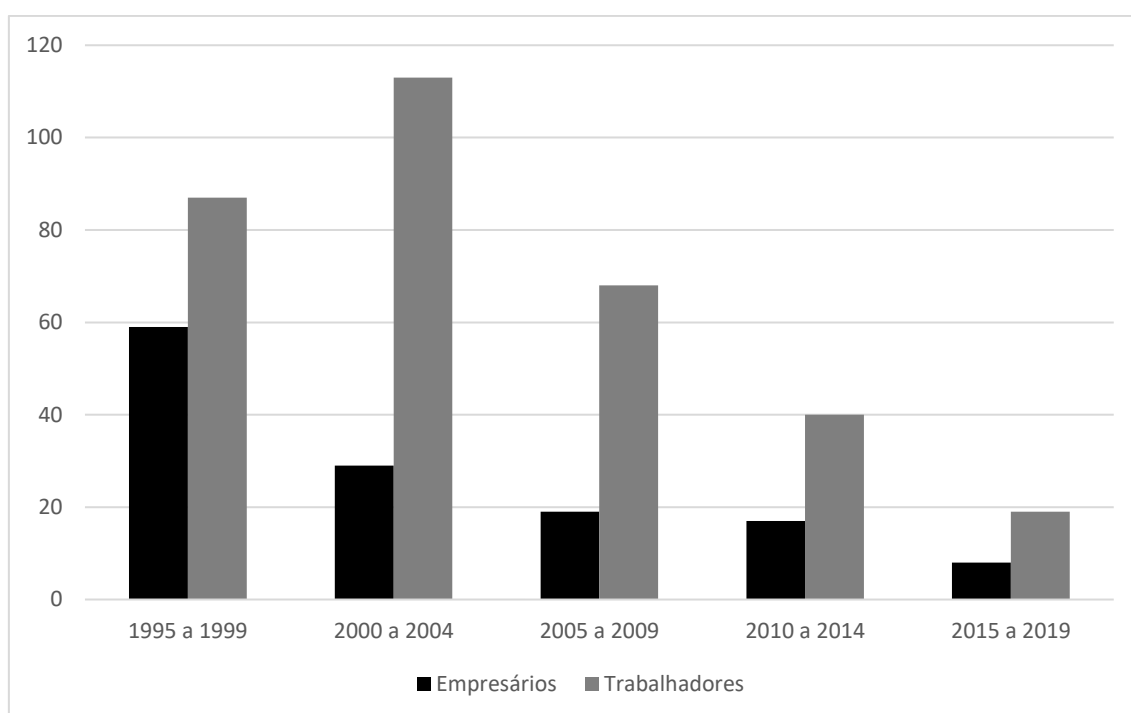
mecanismos permanentes de intercâmbio de informações e de cooperação na área da inspeção do trabalho entre os países do MERCOSUL, com vistas a assegurar o cumprimento das legislações trabalhistas nacionais nas áreas de segurança e saúde do trabalho (GMC, 1996).

Essas inspeções foram realizadas em diversos setores da economia, com foco nas fronteiras, e participação dos atores sociais. A inspeções que contaram com a participação deles foram codificados como “consulta”, sendo uma das razões pelo maior nível de engajamento. Vale notar que esse tema, da maneira como foi tratado pelo SGT10, não apareceu na revisão sistemática apresentada no capítulo 3 desta dissertação.

Com relação ao tema “organização do SGT10”, foram codificados os debates sobre a formação e estruturação do órgão e comissões. Os tópicos de maior engajamento dos atores sociais estavam relacionados à inclusão da perspectiva de gênero nos debates (principalmente pelas delegações dos trabalhadores), a fusão ou não da comissão 1 e 2 após a aprovação da DSL (com apoio dos empresários e contestação dos trabalhadores), defesa da participação tripartite e outras pautas com relação ao fortalecimento do GANEmple e OMTM.

Uma outra dimensão da análise das ações é com relação à dimensão temporal, isto é, as ações ao longo dos anos. A partir disso, foi possível identificar, assim como na presença, uma redução gradativa da participação dos atores sociais no SGT10, medida pela quantidade de ações. O gráfico abaixo apresenta esses dados agregados por quinquênio.

Gráfico 6: somatória de ações dos atores sociais por quinquênio.



Fonte: elaboração própria com base na codificação das atas e anexos do SGT10.

A evolução da quantidade de ações é similar ao da presença (gráfico 2), isto é, (i) aumento inicial das ações dos trabalhadores, (ii) seguido de redução gradual nos quinquênios seguintes; (iii) diminuição das ações dos empresários ao longo do tempo. Houve, portanto, não somente redução das salas de reunião, mas também das intervenções dos atores sociais, na ordem de 87% para os empregadores, e 83% para os trabalhadores (comparando entre período de maior quantidade de intervenções, 2000 a 2004, com o menor, 2015 a 2019).

Foi realizada uma análise de correlação de Pearson entre a quantidade de delegados das reuniões (para os trabalhadores e empresários) e as ações codificadas por quinquênio. Identificou-se, assim, uma alta correlação entre as variáveis. Para os trabalhadores, o coeficiente encontrado foi 0,87; para os empresários, 0,99. A tabela a seguir traz os dados de delegados e ações para cada ator e período.

Tabela 3: delegados e ações por ator e período.

<i>Empresários</i>					
	<i>Delegados</i>	<i>variação (%)</i>	<i>Ações</i>	<i>variação (%)</i>	<i>Correlação</i>
<i>1995 a 1999</i>	130		59		
<i>2000 a 2004</i>	60	-54	29	-51	
<i>2005 a 2009</i>	34	-43	19	-34	0,999
<i>2010 a 2014</i>	27	-21	17	-11	
<i>2015 a 2019</i>	11	-59	8	-53	

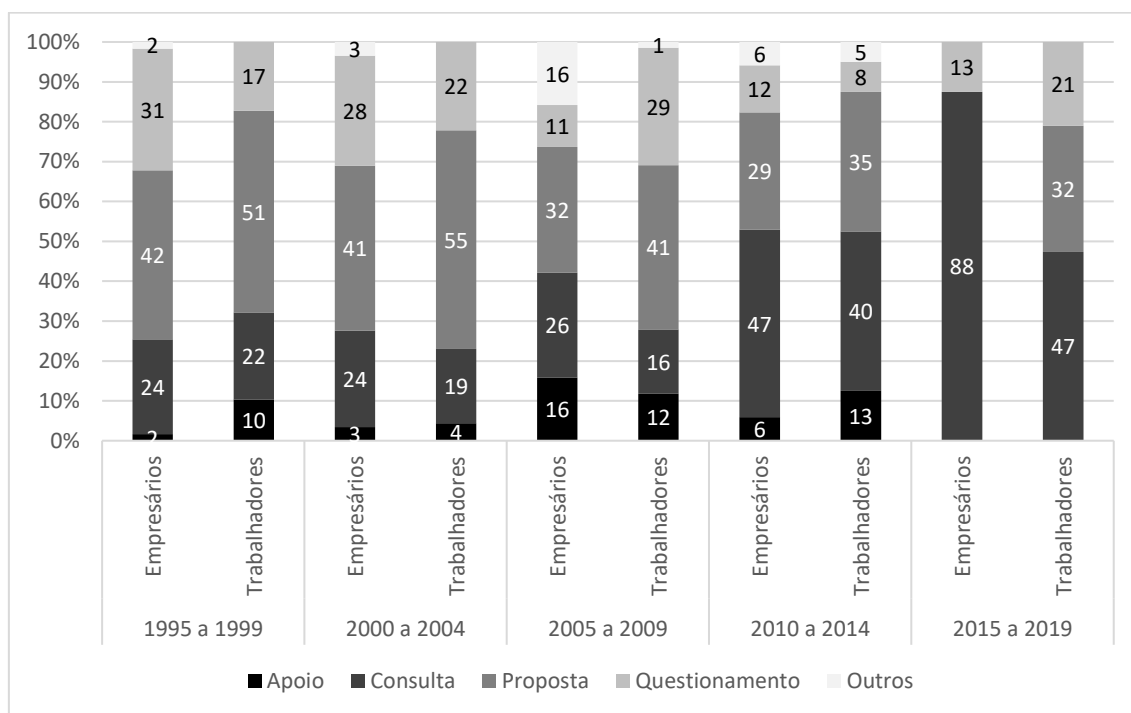
<i>Trabalhadores</i>					
	<i>Delegados</i>	<i>variação (%)</i>	<i>Ações</i>	<i>variação (%)</i>	<i>Correlação</i>
<i>1995 a 1999</i>	200		87		
<i>2000 a 2004</i>	164	-18	113	30	
<i>2005 a 2009</i>	84	-49	68	-40	0,875
<i>2010 a 2014</i>	64	-24	40	-41	
<i>2015 a 2019</i>	37	-42	19	-53	

Fonte: elaboração própria com base na codificação das atas e anexos do SGT10.

A alta correlação entre as variáveis indica que a presença dos representantes foi importante para que os atores tivessem voz nas reuniões. Ainda que a correlação não implique causalidade, a presença é uma condição necessária para que o ator intervenha nas reuniões. Se ele não está presente, logicamente, não pode intervir. Caso não houvesse correlação, seria possível entender que os atores não exercem seu poder de fala nas reuniões, por uma série de outras razões, como falta de interesse, monopolização das intervenções por parte dos representantes estatais, não registro em ata das falas dos atores sociais, entre outras.

Portanto, é possível concluir que quanto maior foi a quantidade de delegados enviados, maior foi a chance de intervenção nas reuniões. Vale lembrar que o envio de representantes é algo custoso para as organizações. Assim, a percepção de ganhos é algo importante a ser levado em consideração. Para isso, a análise dos tipos de ações realizadas nas reuniões ajuda a entender como foi a participação dos atores. O gráfico abaixo apresenta os tipos de ações, segregada por ator, ao longo dos quinquênios.

Gráfico 7: porcentagem do tipo de ação dos empresários e trabalhadores por quinquênio.



Fonte: elaboração própria com base na codificação das atas e anexos do SGT10.

Dos cinco tipos de ação, três foram os mais recorrentes: consultas, propostas e questionamentos. O primeiro tipo representou ações realizadas quando se demandava certa informação do ator, quando o ator apresentava alguma informação para o debate ou quando estava presente em seminários e inspeções. No caso dos empresários, esse tipo de ação aumentou em termos relativos ao longo do tempo, passando de 24 para 88% no último período. Assumiram, portanto, um caráter de apoio técnico às decisões e menos propositivo. Para os trabalhadores, essas ações variaram entre 16 e 47%. Houve, também, um aumento do caráter técnico da participação.

O caráter propositivo da participação é medido pela ação “proposta”. As ações nesse sentido dos empresários passaram de 42% no primeiro período para 0% no último. Por outro lado, as ações propositivas dos trabalhadores passaram de 51 para 32%. Ainda que a natureza propositiva da participação tenha permanecido maior com os trabalhadores, ambos os atores reduziram a intensidade de proposições.

No caso dos questionamentos, eles variaram entre 11 e 31% para os empresários, e entre 8 e 29% para os trabalhadores. Percebeu-se uma proximidade do caráter crítico da participação entre ambos os atores, embora levemente maior no caso dos empresários. Para estes, houve tendência de queda do caráter crítico ao longo dos anos para o predomínio do caráter técnico. Para os trabalhadores não há uma tendência

clara nesse sentido, ficando com uma participação mais equilibrada no último período com leve predomínio do caráter técnico.

Com isso, é possível concluir que (i) os empresários assumiram uma tendência mais clara no sentido de fortalecimento do caráter técnico e menos propositivo e crítico; e (ii) os trabalhadores tiveram um leve aumento do caráter técnico, mas ainda assim mantendo um certo nível de propostas.

Embora o propósito desta pesquisa não tenha sido investigar as causas desses fenômenos, é possível especular que houve menor interesse dos empresários com relação à pauta do SGT10. Essa afirmação é corroborada por algumas falas dos sindicatos presentes em ata (SGT10, 1998c, 2009b; UEPETI, 2017b). Ou seja, em que pese a abertura de espaços institucionais de participação, o reduzido interesse pode mitigar a sustentação da participação, tornando-a menos propositiva e mais consultiva.

Na seção abaixo, serão discutidos mais especificamente os posicionamentos dos atores sociais nas discussões do SGT10. Isto é, o terceiro momento da análise, em que foram analisadas as propostas contra ou a favor e das quais pelo menos um dos atores analisados se posicionou.

4.4. As vozes dos atores sociais estudados

Esta subseção dedicou-se a analisar o posicionamento dos atores sociais com relação às propostas discutidas ao longo das reuniões do SGT10 e suas comissões e órgãos subordinados, bem como a capacidade desses atores de impactarem a agenda dos órgãos e comissões em questão.

Foram encontradas 189 propostas sobre as quais o posicionamento de pelo menos um dos atores sociais foi possível identificar⁹. Vale destacar que foi encontrado um alto nível de consenso intrassetorial, isto é, entre os empresários dos países membros e entre os trabalhadores dos países. De tal forma que em apenas duas delas houve dissenso intrassetorial, foram elas: o estabelecimento do controle da DSL por meio de um órgão específico, que contou com oposição dos empresários brasileiros, porém apoio dos empresários argentinos e uruguaios; e a finalização das matrizes de formação profissional de maneira nacional, com oposição dos empresários argentinos e apoio dos brasileiros.

⁹ O quadro com todas as propostas identificadas encontra-se no anexo II.

Ao excluir esses dois casos da análise, é possível agregar os atores sociais por setor, isto é, os empresários e trabalhadores. Quando pelo menos um dos atores sociais do setor se posiciona, é considerado como o posicionamento do setor, já que não houve contestações pelos pares. A razão para isso é poder agregar os dados e, assim, analisá-los de maneira mais clara. Dito isso, a tabela que segue apresenta o cruzamento dos posicionamentos dos atores sociais com o percentual de acatamento, isto é, do número de propostas com o posicionamento respectivo dos atores e qual a proporção delas que foi acatada pelo SGT10.

Tabela 4: posicionamento dos atores sociais (% de acatamento).

		<i>Trabalhadores</i>			
		<i>-1</i>	<i>0</i>	<i>1</i>	<i>Total</i>
<i>Empresários</i>	<i>-1</i>	1 (0)	1 (100)	12 (58)	14 (57)
	<i>0</i>	-	-	130 (59)	130 (59)
	<i>1</i>	7 (14)	12 (58)	24 (92)	43 (70)
<i>Total</i>		8 (13)	13 (62)	166 (64)	187 (61)

Fonte: elaboração própria com base na tabela do anexo II.

A partir da tabela, nota-se um alto grau de consenso entre os setores, ou seja, quando ambos têm o mesmo posicionamento, ou quando um se posiciona e outro se abstém. Dos 187 casos, em 169 houve consenso, isto é, um grau de consenso de 90%. Grande parte ocorreu por conta da abstenção dos empresários (130 casos, ou 77% dos casos em que houve consenso). Esse nível de consenso foi próximo ao identificado pela revisão sistemática, que ficou em 87%.

Além disso, quando ambos os atores tiveram o mesmo posicionamento, foi alto o percentual do que podemos chamar de “sucesso” (MANCUSO, 2007). Ou seja, o caso em que ambos se opuseram e a proposta não foi acatada. Inversamente, 92% dos 24 casos que contaram com apoio de ambos foram acatados, ou seja, nesses casos, o alinhamento dos atores sociais parece ter sido efetivo.

Com relação à oposição de cada um dos atores, os trabalhadores parecem ter tido uma maior probabilidade de barrar propostas com as quais não concordavam. Dos 8 casos em que houve oposição deles, 13% foi acatado. No caso dos empresários, das 14 propostas, 57% delas foi acatada. Quando o posicionamento foi favorável, as taxas de sucesso foram semelhantes: 64% para os trabalhadores e 57% para os empresários.

Vale destacar que os empresários se abstiveram mais do que os trabalhadores. Em aproximadamente 70% das propostas os empregadores não se posicionaram. Já

os sindicatos não se posicionaram em apenas 7% das vezes. Esses números parecem demonstrar a diferença do grau de interesse pela pauta do SGT10 entre os dois atores.

A postura dos empresários foi questionada pelos trabalhadores ao longo das reuniões (SGT10, 1998b, 2009a; UEPETI, 2017a). Nesses questionamentos, os sindicatos demandaram maior compromisso por parte dos empresários em relação às pautas e criticam que os empresários tenham “praticamente abandonado esses fóruns [órgãos sociolaborais], porque não se sentem afetados por uma agenda cada dia mais fraca e ineficaz”¹⁰ (SGT10, 2009a). No documento citado, elaborado pela CCSCS, segue o questionamento ao posicionamento dos governos que, mesmo em um contexto de maior ênfase retórica na dimensão social, não se tenha logrado realizar as mudanças para dar maior eficácia à temática sociolaboral.

Portanto, faz sentido investigar o impacto das propostas apresentadas ao SGT10 e em que medida elas foram colocadas em pauta, discutidas e analisadas. Como foi mencionado na metodologia deste trabalho, o impacto foi mensurado por meio de quatro critérios: (i) mudança, ou não, do *status quo*; (ii) se a proposta demandava, ou não, alguma alteração institucional para seu cumprimento no nível Mercosul; e (iii) se a proposta demandava algum tipo de internalização, considerada não apenas no aspecto jurídico, mas também no institucional. Assim, foi possível classificar em propostas de impacto muito baixo, baixo, alto ou muito alto. A tabela abaixo traz os dados consolidados.

Tabela 5: propostas colocadas em pauta, discutidas e acatadas por impacto.

	<i>Impacto</i>				<i>Total</i>
	<i>Muito baixo</i>	<i>Baixo</i>	<i>Alto</i>	<i>Muito alto</i>	
<i>Propostas (A)</i>	55	58	44	32	189
<i>Pautadas (B)</i>	55	58	40	29	182
<i>Discutidas (C)</i>	51	52	37	27	167
<i>Acatadas (D)</i>	44	41	24	8	117
<i>% Propostas (A/ΣA)</i>	29%	31%	23%	17%	100%
<i>% Pautadas (B/A)</i>	100%	100%	91%	91%	96%
<i>% Discutidas (C/B)</i>	93%	90%	93%	93%	92%
<i>% Acatadas (D/C)</i>	86%	79%	65%	30%	70%
<i>% Acatadas do total (D/A)</i>	80%	71%	55%	25%	62%

Fonte: elaboração própria com base na tabela do anexo II.

¹⁰ Texto original: “Hace ya algún tiempo que el sector empresarial de los cuatro países, con raras excepciones, ha prácticamente abandonado esos fóruns, porque no se sienten afectados por una agenda cada día más débil e ineficaz” (SGT10, 2009b, p.3)

A partir desses dados, é possível verificar que 60% das propostas eram de impacto baixo ou muito baixo. É difícil afirmar se é um número alto ou baixo, uma vez que não se tem uma base de comparação e muitas discussões são de ordem organizativa, operacional, etc. Porém, dados os questionamentos dos trabalhadores apresentados anteriormente, pode tratar-se de um órgão que apresenta um nível baixo de impacto na integração.

Soma-se a isso o fato de que as propostas de impactos baixo e muito baixo tiveram um nível de acatamento muito superior às de impacto alto e muito alto (80 e 71% para as de impacto menor respectivamente, e 55 e 25% para as de maior impacto respectivamente). Portanto, além de as discussões estarem mais voltadas a questões de baixo impacto, quando o impacto é alto, a chance de ser aprovado diminui consideravelmente. Destaca-se que o acatamento é considerado no âmbito do SGT10, isto é, não se trata de saber se o Mercosul adotou, ou não, uma medida de alto impacto, mas sim se o SGT10 encaminhou determinada recomendação para o GMC. Assim, a aprovação do órgão decisório não foi levada em consideração na análise. Portanto, dado que acatamento tem por base apenas as decisões do SGT10, é possível afirmar que as propostas de alto impacto não chegam aos órgãos decisórios, sendo filtradas no órgão auxiliar.

Contudo, vale destacar que essas propostas chegam a ser colocadas em pauta e discutidas dentro do SGT10 já que o percentual de pautadas e discutidas, para todos os níveis de impacto, é alto, variando entre 91 e 100%. A diferença ocorre na hora do acatamento, isto é, da decisão política dos delegados governamentais.

Além do impacto da proposta, buscou-se medir em que medida a autoria da proposta poderia reduzir ou não a chance de uma proposta ser acatada. A tabela a seguir, semelhante à anterior, traz os dados das propostas com relação à autoria delas.

Tabela 6: propostas colocadas em pauta, discutidas e acatadas por autoria

	<i>Autoria</i>				<i>Total</i>
	<i>Outros/ desconhecida</i>	<i>Empresários</i>	<i>Trabalhadores</i>	<i>Conjunta</i>	
<i>Propostas (A)</i>	45	23	119	2	189
<i>Pautadas (B)</i>	45	23	112	2	182
<i>Discutidas (C)</i>	45	21	100	1	167
<i>Acatadas (D)</i>	34	13	69	1	117
<i>% Propostas (A/ΣA)</i>	24%	12%	63%	1%	100%
<i>% Pautadas (B/A)</i>	100%	100%	94%	100%	96%
<i>% Discutidas (C/B)</i>	100%	91%	89%	50%	92%
<i>% Acatadas (D/C)</i>	76%	62%	69%	100%	70%
<i>% Acatadas do total (D/A)</i>	76%	57%	58%	50%	62%

Fonte: elaboração própria com base na tabela do anexo II.

Os trabalhadores se destacaram na autoria de propostas (63%), contudo, vale dizer, que se trata de um viés da forma como os dados foram tabulados, já que apenas as propostas com o posicionamento de pelo menos um dos atores sociais foram tabuladas. Como os trabalhadores intervieram mais nas reuniões que os empresários, e apresentaram, também, mais propostas, é compreensível que tenham tido maior número relativo de autorias. Vale dizer que, na codificação das atas, boa parte das discussões eram protagonizadas pelos delegados governamentais. Portanto, trata-se de uma limitação da metodologia deste trabalho não ter codificado as ações dos representantes estatais. Como o que se pretende mensurar é a influência na agenda a qual foi, de alguma forma, discutida pelos atores sociais, isto é, propostas pelas quais eles demonstraram algum interesse, a limitação metodológica é menos problemática.

Dito isso, a diferença de caráter propositivo da participação dos empresários e trabalhadores aparece mais uma vez, já que aqueles foram responsáveis por 12% das propostas tabuladas. Número consideravelmente menor do que os trabalhadores. Com relação à capacidade de influenciar a agenda, isto é, o percentual de propostas colocadas em pautas e discutidas, é semelhante entre ambos os atores (100 e 94% para os empresários respectivamente, e 91 e 89% para os trabalhadores respectivamente).

Já a diferença no percentual de acatadas é maior, ainda que próxima: 62% para os empresários e 69% para os trabalhadores. Ou seja, a autoria não parece uma variável que interfere na capacidade de uma proposta ser pautada, discutida ou acatada.

Há maior alteração quando a autoria é “outros/desconhecida”, ou seja, quando o propositor ou é algum dos atores não estudados (governos, por exemplo), ou é desconhecida. Nesses casos, 100% delas foram pautadas e discutidas, e 76% acatada. Números maiores do que quando a autoria é de um ator social. É possível entender, contudo, que essa diferença se dá porque (i) os propositores são os próprios representantes estatais, os quais tomam as decisões; e (ii) se trata de uma proposta difundida entre os atores, algo consensual, sendo a autoria difícil de ser detectada. Houve, ainda, duas propostas que foram apresentadas de maneira conjunta. Como foram poucas propostas, a base se torna inadequada para realizar comparações.

Por fim, foi realizada uma análise de regressão, modelo *logit*, para compreender o impacto das variáveis estudadas na chance de aprovação de uma proposta. Segundo Hair et al. (2009), a razão mínima para uma análise de regressão robusta é de 10 casos por variável independente. Foram selecionadas quatro variáveis independentes: (i) posicionamento dos empresários; (ii) posicionamento dos trabalhadores; (iii) impacto; e (iv) autoria. Portanto, o requisito de 40 casos foi atendido, já que foram considerados 187 propostas na análise¹¹.

Tabela 7: modelo de regressão *logit*.

	β	<i>Erro padrão</i>	Z (Wald)	Sig.	Exp(β)	$\frac{(Exp(\beta)-1)}{x\ 100}$
<i>Empresários</i>	,821	,456	3,245	,072	2,272	127,2
<i>Trabalhadores</i>	2,070	0,546	14,369	,000	7,924	692,4
<i>Impacto</i>	-0,994	0,188	28,015	,000	,370	-63,0
<i>Autoria</i>	-,797	,244	10,684	,001	,451	-54,9
<i>(Intercepto)</i>	2,137	0,717	8,890	,003	8,470	747,0

Fonte: elaboração própria com base na tabela do anexo II.

Todas as variáveis foram estatisticamente significativas a um nível de 99% - com exceção dos empresários, cuja significância estatística ficou no nível de 90%. Ao contrário dos modelos de regressão lineares, a interpretação do coeficiente pode ser expressa apenas em termos de chances, ou seja, o quanto cada variável impacta na probabilidade de ocorrência da variável dependente.

O posicionamento favorável dos trabalhadores aumenta em 692% a chance de acatamento de uma proposta, ou seja, a chance de uma proposta ser acatada foi seis

¹¹ As estatísticas descritivas das variáveis, informações de ajuste do modelo e tabela de classificação encontram-se no anexo III.

vezes maior quando teve o apoio desses atores. Esse foi um dos maiores coeficientes encontrados, o que indica uma maior convergência entre os posicionamentos dos trabalhadores e as decisões do SGT10. Vale destacar que análises de regressão não medem causalidade, mas uma forma de correlação. Portanto, não é possível afirmar categoricamente que os trabalhadores influenciam mais, mas sim que há maior convergência nos posicionamentos.

Com relação ao impacto, verifica-se que o aumento marginal do impacto diminui em 63% as chances de acatamento da proposta. Ou seja, é possível encontrar evidência estatística de que quanto maior o impacto da proposta, menor é a chance de ela ser aprovada.

A autoria também se mostrou uma variável relevante, ao contrário do identificado na análise de frequências (tabela 5). Propostas de autoria conjunta ou dos trabalhadores têm menos chances de serem acatadas do que quando o proponente é outros/desconhecido ou empresários. Nesse sentido, o aumento marginal na autoria, reduz a chance de aprovação em 55%.

É possível concluir que (i) a atuação dos trabalhadores, ainda que suas propostas tenham tido menos chances de acatamento, foi mais convergente com o SGT10 do que os empresários; (ii) o impacto e a autoria das propostas foram fatores relevantes para a chance de uma proposta ser aprovada; e (iii) o posicionamento dos empresários também foi significativo estatisticamente a um nível de 90%, sendo que o apoio desses atores aumentou em 127% a chance de aprovação.

Antes de passar para as considerações finais do trabalho, é importante introduzir duas reflexões que os resultados trouxeram. A primeira delas é que parece haver um certo descompasso dos temas sociais com relação a outros temas da integração. Em primeiro lugar, no final dos 1990 e início dos anos 2000, período de crise entre os dois principais fiadores da integração no Mercosul, Brasil e Argentina, houve certos avanços na dimensão social: a assinatura do Acordo Multilateral de Seguridade Social, em 1997, e da DSL, em 1998; e a instalação da CSL em 1999. No âmbito do SGT10 foi o período em que as salas de reuniões estiveram mais cheias, com debates mais volumosos. Em segundo lugar, em que pesem as várias conquistas nessa dimensão no contexto do regionalismo “pós-liberal” (SANAHUJA, 2012), as salas do SGT10 foram se esvaziando, bem como a voz dos atores sociais tornando-se mais baixas. Além disso, a participação dos atores sociais foi assumindo caráter cada vez mais técnico e menos propositivo. Tal tendência foi ainda mais clara no caso dos empresários.

Esse descompasso pode estar ligado a outra reflexão suscitada pela análise qualitativa das atas, que foi a contestação de uma falta de vontade política dos Estados no aprofundamento da agenda do SGT10. Questionamento que apareceu em diversos momentos da integração: no caráter não vinculante da DSL (SGT10, 1998b); nas resistências por parte dos governos em padronizar inspeções trabalhistas tripartites, deixando sempre “a caráter do anfitrião” o convite ou não aos setores sociais (SGT10, 1998c); na ausência de delegações em debates sobre a avaliação dos órgãos sociolaborais (SGT10, 2006b); e na falta de decisões no sentido de concretizar uma estratégia de geração de emprego efetiva no Mercosul (SGT10, 2009b).

Por fim, é possível, então, entender que houve um período de salas cheias com vozes ativas nos anos iniciais do SGT10 até 2002, a partir de quando há uma tendência de esvaziamento das salas e redução das vozes dos atores sociais. Como o SGT10 foi caracterizado como um espaço institucionalizado de participação, é possível *não rejeitar* a hipótese do trabalho, isto é, a institucionalização da participação social não é condição suficiente para que os atores sociais participem de maneira sustentada ao longo do tempo.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS E DISCUSSÕES

Esta dissertação teve, como objetivo geral, analisar como ocorreu a participação de empresários e sindicatos no SGT10 do Mercosul, buscando responder à seguinte pergunta de pesquisa: em que medida os atores sociais participaram, na prática, nesse espaço? A hipótese testada foi que *a abertura de espaços institucionalizados não é condição suficiente para a participação social sustentada ao longo do tempo*. Partindo da mensuração de institucionalização proposta por Faria e Ribeiro (2011), o SGT10 foi caracterizado como institucionalizado. Assim foi possível *não rejeitar* a hipótese, uma vez que a participação dos atores sociais, após um período de aumento, reduziu ao longo dos anos.

Para cumprir com o primeiro objetivo específico, este trabalho iniciou discutindo as relações teórico-conceituais entre democracia e participação, bem como tal estudo é realizado dentro das Relações Internacionais. Verificou-se, assim, a relevância de se estudar a questão da participação política de atores sociais fora das fronteiras nacionais. Tema cuja agenda de pesquisa permanece aberta. O referencial teórico foi útil para definir o objeto de pesquisa, bem como maneiras de estudá-lo.

Em seguida, para cumprir como segundo objetivo específico, foi realizada uma digressão sobre a construção do Mercosul, bem como de seus aspectos institucionais que impactam na participação social institucionalizada dentro do bloco. A partir da análise da literatura sobre o tema, verificou-se três categorias de condicionantes para participação social no Mercosul: (i) *as institucionais*, que engloba a intergovernamentalidade do bloco, a característica consultiva dos órgãos em que a sociedade civil está presente e a falta de regras bem definidas para a participação; (ii) *a heterogeneidade dos atores sociais*, que inclui o forte grau de elitização da representação dos atores sociais, a maior representação de empresários do que de trabalhadores, a falta de recursos financeiros, a alta rotatividade dos representantes, e problemas para lidar com alta tecnicidade de alguns temas; e (iii) *atuação das burocracias estatais*, que envolve a falta de uma visão de processo por parte dos tomadores de decisão e a cultura de insulamento burocrático.

Após essa parte, com o uso de revisão sistemática da literatura sobre a participação específica de empresários e sindicatos no Mercosul, cujo objetivo foi entender os principais interesses dos atores na integração, foi identificado que: (i) há um interesse dos atores em diversas áreas do Mercosul, não somente naquelas relacionadas aos seus objetivos principais; (ii) um alto nível de consenso entre os atores – 87% –; (iii) maior nível de dissenso nas questões relativas à dimensão social do

Mercosul; (iv) os “efeitos psicológicos da participação”; (v) a importância maior de temas como (v.i) o direito de participação social nos órgãos do bloco; (v.ii) os direitos fundamentais e harmonização das legislações trabalhistas; e (v.iii) inspeção e fiscalização de normas trabalhistas.

Em que pese o interesse em áreas diversas da integração, a análise das atas do SGT10 revelou que os empresários têm um interesse menor pelas pautas dos órgãos. De fato, os sindicatos questionaram esse posicionamento em diferentes ocasiões (SGT10, 1998d, 2009b; UEPETI, 2017b).

Na parte dos resultados, relacionada ao cumprimento do terceiro objetivo específico, no que diz respeito à presença dos atores, destaca-se os seguintes pontos: (i) houve um esvaziamento das salas de reuniões do SGT10, tanto no número de delegados, quanto no de organizações representadas; e (ii) a presença ficou mais concentrada em organizações de grande porte, com destaque para a CGTRA.

Com relação à análise das intervenções, pode-se destacar que: (i) os sindicatos entrevistaram mais do que os empresários nas reuniões; (ii) houve redução no número de intervenções dos atores sociais, na ordem de 87% para os empregadores, e 83% para os trabalhadores; (iii) os empresários assumiram uma tendência mais clara no sentido de fortalecimento do caráter técnico e menos propositivo e crítico; e (iv) os trabalhadores tiveram um leve aumento do caráter técnico, mas ainda assim mantendo um certo nível de propostas.

No que tange à análise mais específica das vozes dos atores (seção 4.4), é relevante notar que: (i) houve alto grau de consenso, em torno de 90%; (ii) o alinhamento dos atores sociais parece ter sido efetivo, já que 92% dos casos foram aprovados; (iii) os trabalhadores tiveram maior probabilidade de barrar propostas, em apenas 13% dos casos as propostas contrárias aos seus interesses foram acatados; (iv) os empresários se abstiveram em 70% das propostas, e os trabalhadores, em 7%.

As variáveis de impacto e autoria foram estatisticamente significativas para o acatamento de uma proposta. O aumento marginal do impacto reduz a chance de aprovação em 63%. Assim, é possível concluir que as propostas de alto impacto não chegam aos órgãos decisórios, sendo filtradas no órgão auxiliar

Já a autoria reduz a chance de acatamento em 55%. Em outras palavras: (i) a atuação dos trabalhadores, ainda que suas propostas tenham tido menos chances de acatamento, foi mais convergente com o SGT10 do que os empresários; (ii) o impacto e a autoria das propostas foram fatores relevantes para a chance de uma proposta ser

aprovada; e (iii) o posicionamento dos atores sociais foi significativo estatisticamente, no caso dos empresários, a um nível de 90%, e o apoio aumentou em 127% a chance de aprovação; no caso dos trabalhadores, a um nível de 99%, o posicionamento favorável aumentou em 692% essa chance.

Com relação à dimensão social da integração, foi possível perceber um certo descompasso dos temas sociais com relação aos demais. O final dos anos 1990 e início dos anos 2000, períodos de crise entre Brasil e Argentina e descontentamentos com relação ao Mercosul, foi um dos períodos mais intensos de intervenções dos atores sociais dentro do SGT10, cuja dimensão principal é a social. Ao mesmo tempo, a dimensão social logrou cumprir metas importantes no mesmo período, como foi a assinatura da DSL em 1998 e a instalação da CSL em 1999. O Acordo Multilateral de Seguridade Social, assinado em 1997, também pode ser arrolado como uma conquista importante da dimensão social, mesmo em períodos de agravamento de crises comerciais. Tais ganhos foram destacados pela CCSCS em documento enviado para o SGT10 (SGT10, 2009b).

Um outro ponto que merece ser destacado foi o questionamento por parte dos sindicatos sobre uma “falta de vontade política dos Estados” (SGT10, 1998b, 2006b, 2009b). Houve, também, resistências por parte dos governos em padronizar, por exemplo, inspeções trabalhistas tripartites, deixando sempre “a caráter do anfitrião” o convite ou não aos setores sociais (SGT10, 1998c).

Voltando ao modelo de Smith (2009), é possível encontrar que a inovação democrática no SGT10 tem algumas dificuldades em gerar os bens democráticos. Com relação à inclusão, ainda que institucionalizada, houve redução. Além disso, em 2009, os sindicatos chegaram a manifestar preocupações com o funcionamento do SGT10, uma vez que sentiram que sua participação havia diminuindo, chegando a questionar se se havia alguma decisão nesse sentido (SGT10, 2009a).

No que diz respeito ao julgamento ponderado, também houve apontamentos por parte dos sindicatos no sentido de ter dificuldades em lidar com alguns aspectos técnicos das discussões (SGT10, 2007). Algo que também foi apontado pela literatura (ALEMANY; LEANDRO, 2006).

No que tange ao bem democrático do controle social, isto é, o grau em que os participantes podem influenciar a decisão, foi possível identificar que houve capacidade de influenciar na decisão, tendo em vista que entre 69% das propostas cuja autoria era de trabalhadores foram acatadas, sendo 62% quando a autoria era de empresários. Além disso, mais de 89% das propostas de autoria de um desses atores foi pautada

e discutida. Não parece, portanto, ter ocorrido um bloqueio sistemático às intervenções desses atores.

Quanto ao quarto bem democrático, transparência, não foram encontradas muitas críticas a esse ponto nas atas e documentos anexos. Contudo, a literatura encontra dificuldades para o Mercosul sofrer escrutínio público (DRI; PAIVA, 2016; RIBEIRO, 2018). Portanto, a geração de transparência em um órgão auxiliar do GMC pode ser considerada como ainda mais problemática, embora os documentos das reuniões e decisões estejam amplamente disponíveis no site eletrônico do bloco. A questão, portanto, está mais ligada à dificuldade de o Mercosul estar presente no debate público. Um exemplo é a campanha contra o trabalho infantil, realizada em 2004, cuja iniciativa e organização foi regional, contudo a cobertura midiática nacional dificultava a identificação como uma iniciativa regional e não de governo (SGT10, 2004b). Além disso, a extinção do cargo de Alto Representante-Geral do Mercosul também dificulta a identificação do Mercosul como uma iniciativa regional na esfera pública.

Persistem a dificuldade de uma definição de projeto para o Mercosul (ONUKI, 2006) e os embates de “Mercosul máximo” e “mínimo” (MARIANO, 2015). Os objetivos de aprofundamento da integração contradizem a institucionalidade dada ao bloco (VENTURA, 2003). Sendo assim, o processo encontra-se dependente da intergovernamentalidade (VIGEVANI et al., 2008). Assim, não basta o aumento da participação social para a geração de bens democráticos. É necessário que o bloco represente ganhos ou perdas para os atores sociais. Portanto, ele precisa aproximar-se do “Mercosul cidadão” (ALEMANY; LEANDRO, 2006).

Como limitações da pesquisa, pode-se mencionar o desenho no formato de um estudo de caso, cabendo, portanto, a análise de natureza mais quantitativa, bem como em outros órgãos do Mercosul e outros processos de integração. Outra limitação é que não foi possível identificar quais variáveis podem levar à redução. Assim, pesquisas futuras podem testar hipóteses como a queda de interesse na integração, a redução de recursos para participação, a atuação das burocracias estatais nesse sentido, a opção por outros espaços de participação no Mercosul, entre outras.

Um outro campo aberto é buscar identificar quais os efeitos ocasionados pela participação nos próprios atores sociais, isto é, a participação aumenta a legitimidade do bloco? Caso positivo, de que forma e em que medida? Além disso, cabe investigar as razões para o alto grau de consenso entre os empresários e sindicatos. A agenda permanece ampla para novas pesquisas.

REFERÊNCIAS

- ALEMANY, C.; LEANDRO, B. Análisis y propuestas para la participación ciudadana en el MERCOSUR. **Análisis y propuestas**, 2006.
- ALGRANATI, C.; SEOANE, J. Coordenadoria de Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS). In: SADER, E.; JINKINGS, I. (Eds.). . **Latinoamericana: Enciclopédia Contempo- rânea da América Latina e do Caribe**. São Paulo: Boitempo, 2006.
- ALIMONDA, H. Mercosur, democracy and Labor. **Latin American Perspectives**, v. 21, n. 83, p. 21–33, 1994.
- ALMEIDA, A. C. A formação do Mercosul: visões e ações empresariais. **Revista de Administração Pública**, v. 32, n. 6, p. 63–95, 1998.
- ALMEIDA, P. R. DE. O desenvolvimento do Mercosul : progressos e limitações. **Espaço da Sophia**, v. 5, n. 43, p. 63–79, 2011.
- ANDERSEN, S. S.; BURNS, T. The European Union and the Erosion of Parliamentary Democracy: A Study of Post-parliamentary Governance. In: ANDERSEN, S. S.; ELIASSEN, K. A. (Eds.). . **The European Union: How Democratic Is It?** Londres: Sage, 1996.
- ARON, R. **Os últimos anos do século**. Rio de Janeiro : Guanabara, 1997.
- BAPTISTA, J. V. DA M. **A Central Única dos Trabalhadores (CUT) e o Mercosul: conflitos e contradições da participação social nos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff (2003-2014)**. [s.l.] Unesp: Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais Santiago Dantas, 2020.
- BARBIERO, A.; CHALOULT, Y. A declaração sociolaboral do Mercosul: avanço na dimensão social? **Revista Múltipla**, v. 5, n. 1, p. 9–34, 1999.
- BARBIERO, A.; CHALOULT, Y. Desafios, estratégias e alianças das centrais sindicais no Mercosul. **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, v. 1, n. 1, p. 55, 2007.
- BAUER, M. W.; GASKELL, G.; ALLUM, N. C. Qualitative researching with text, image and sound: a practive handbook. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. (Eds.). . **Qualitative researching with text, image and sound: a practive handbook**. Londres: Sage Publications, 2000.
- BLONDEL, J.; SINNOTT, R.; SVENSSON, P. **People and Parliament in the European Union: Participation, Democracy, and Legitimacy**. Oxford: Oxford University Press,

1998.

BOBBIO, N. **Estado, Governo, Sociedade: para uma teoria geral da política**. 1. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

CAETANO, G. Mercosul: quo vadis? **Diplomacia, Estratégia e Política**, v. 5, p. 144–181, 2007.

CAETANO, G. Breve historia del MERCOSUR en sus 20 años. Coyunturas e instituciones (1991-2011). In: CAETANO, G. (Ed.). . **Mercosur: 20 años**. [s.l.] CEFIR, 2011. p. 21–74.

CAETANO, G. Los nuevos rumbos del Mercosur. El cambio de modelo y las consecuencias de la crisis brasileña. **Foro Internacional**, v. 235, n. 1, p. 47–88, 2019.

CANDEAS, A. W. Relações Brasil-Argentina : uma análise dos avanços e recuos. v. 48, n. 1, p. 178–213, 2005.

CASTRO, M. S. P. DE. El sindicalismo frente al Mercosur. **Nueva Sociedad**, v. 211, n. 211, p. 66–80, 2007.

CLARÍN. Los gobiernos reafirman el Mercosur pero crecen las dudas. 9 maio 2000.

CMC. **Decisão 4/1991: Regimento Interno do Grupo Mercado comum**, 1991.

CMC. **Declaração Sociolaboral**, 1998.

CMC. **Declaração Presidencial sobre Erradicação do Trabalho Infantil**, 2002.

CMC. **Decisão 23/2005: Acordo do Parlamento do Mercosul**, 2005.

CMC. **Decisão 19/2006: ISM**, 2006.

CMC. **Decisão 3/2007: Criação do ISM**, 2007.

CMC. **Decisão 37/2008: Estrutura do ISM**, 2008.

CMC. **Decisão 65/2010: UPS**, 2010.

CMC. **Decisão 12/2011: PEAS**, 2011.

CMC. **Decisão 10/2015: Organizações e Movimentos Sociais do Mercosul**, 2015a.

CMC. **Decisão 45/2015: Regulamento Interno GMC**, 2015b.

COHEN, J. L.; ARATO, A. **Civil Society and Political Theory**. [s.l.] MIT Press, 1994.

COLE, G. D. H. **The world of labour**. Londres: G. BeD & Sons, 1913.

CULPI, L. A. A participação da sociedade civil nas instituições comunitárias do Mercosul (1991-2010). **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 3, p. 31–48, 2012.

DAHL, R. A. A Democratic Dilemma : System Effectiveness versus Citizen Participation. **Academy of Political Science**, v. 109, n. 1, p. 23–34, 1994.

DAHL, R. A. **Poliarquia**. 1. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997.

DANESE, S. **Diplomacia presidencial. História e crítica**. Rio de Janeiro: TopBooks, 1999.

DOMBROWSKI, K. Filling the gap? An analysis of non-governmental organizations responses to participation and representation deficits in global climate governance. **International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics**, v. 10, n. 4, p. 397–416, 2010.

DRI, C. F.; PAIVA, M. E. Parlasul, um novo ator no processo decisório do Mercosul? **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 57, p. 31–48, 2016.

EASTON, D. **A framework for political analysis**. Englewood, Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1965.

FARIA, C. F.; RIBEIRO, U. C. Desenho institucional: Variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: PIRES, R. R. C. (ORG.). (Ed.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea (Diálogos para o desenvolvimento), 2011. p. 125–135.

FOLLESDAL, A.; HIX, S. Why there is a democratic deficit in the EU: A response to majone and moravcsik. **Journal of Common Market Studies**, v. 44, n. 3, p. 533–562, 2006.

FRIEDMAN, E. J.; HOCHSTETLER, K.; CLARK, A. M. Sovereign limits and regional opportunities for global civil society in Latin America. **Latin American Research Review**, v. 36, n. 3, p. 7–36, 2001.

GARCIA, E. V. **Cronologia das relações internacionais do Brasil**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2017.

GARDINI, G. L. Government-business relations in the construction of Mercosur. **Business and Politics**, v. 8, n. 1, p. 57–84, 2006.

GMC. **Resolução 11/1991: Subgrupo Trabalho nº 11 sobre Assuntos Trabalhistas**, 1991.

- GMC. **Resolução 12/1992: representação do setor privado no STG N° 11**, 1992.
- GMC. **Resolução 115/1996: Pauta Negociadora do SGT10**, 1996.
- GMC. **Resolução 59/2001: Formação profissional**, 2001.
- GMC. **Resolução 11/2003: Conferencia Regional do Emprego**, 2003.
- GMC. **Resolução 38/2015: Regulamento Interno FCES**, 2015.
- GMC. **Resolução 53/2019: Modalidades de participação do setor privado em reuniões do Mercosul**, 2019.
- GMC. **Resolução 3/2020: Regulamentação de comentários do setor privado em reuniões do Mercosul**, 2020.
- GOHN, M. DA G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2016.
- GOHN, M. DA G. Teorias sobre a participação social: desafios para a compreensão das desigualdades sociais. **Caderno CRH**, v. 32, n. 85, p. 63–81, 2019.
- GRANDI, J.; BIZZOZERO R., L. J. Actores y sociedad civil en el MERCOSUR. **Estudios Internacionales**, v. 30, n. 118, 2011.
- GRANT, R. W.; KEOHANE, R. O. Accountability and Abuses of Power in World Politics. **The American Political Science Review**, v. 99, n. 1, p. 29–43, 2005.
- GUTMAN, G. E.; LAVARELLO, P. Dinámicas recientes de las industrias agroalimentarias en el Mercosur: perspectivas, desafíos. **Cuadernos del Cendes**, v. 23, n. 63, p. 59–83, 2006.
- HAIR, J. F. J. et al. **Análise multivariada de dados**. Porto Alegre: Bookman Editora, 2009.
- HALPERIN, S.; HEATH, O. **Political Research: methods and practical skills**. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- HELD, David. Globalization and Cosmopolitan Democracy. **Peace Review**, v. 9, n. 3, p. 309–314, 1997.
- HIRST, M. La participación del Brasil en el proceso del Mercosur: evaluando costos y beneficios. **Série de Documentos e Informes de Investigación**, 1992.
- HIRST, M. La dimensión política del Mercosur: actores, politización y ideología. **Estudos Avançados**, v. 10, n. 27, p. 217–250, 1996.

HIX, S. Dimensions and Alignments in European Union Politics: Cognitive Constraints and Partisan Responses. **European Journal of Political Research**, v. 35, n. 1, p. 69–106, 1999.

HOFFMAN, S. International Organizations and the International System. **International Organization**, vol. 24, n. 3. 1970.

HÖNNIGE, C.; PANKE, D. Is anybody listening? The Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee and their quest for awareness. **Journal of European Public Policy**, v. 23, n. 4, p. 624–642, 2016.

JELIN, E. Dialogues, understandings and misunderstandings: social movements in MERCOSUR. **International Social Science Journal**, v. 51, n. 1, p. 37–48, 1999.

JELIN, E. Cultural movements and social actors in the new regional scenarios: The case of Mercosur. **International Political Science Review**, v. 22, n. 1, p. 85–98, 2001.

KAN, J. ¿Mercosur o Alca?: Clase dominante, gobierno e inserción regional en los inicios del Kirchnerismo. **Sociohistórica. Cuadernos del CISH**, n. 32, p. 47–76, 2013.

KEOHANE, R. O. **After hegemony**. Princeton: Princeton University Press, 1984.

KEOHANE, R. O.; NYE, J. S. **Power and interdependence**. Nova Iorque: Longman, 1989.

KAISER, K. Transnational Politics: Toward a Theory of the International Politics. **International Organization**, vol.25, n. 3, 1971.

LODGE, J. **The European Parliament and the Authority–Democracy Crisis**. Annals of the American Academy of Political and Social Science. **Anais...**1994

LOPES, D. B. Polyarchies, competitive oligarchies or inclusive hegemonies? A comparison of 23 global intergovernmental organizations based on Robert Dahl's political theory. **Cambridge Review of International Affairs**, v. 29, n. 4, p. 1233–1258, 2016.

LOPES, D. B.; CASARÕES, G. Can International Organisations Be Democratic? A Reassessment. v. 41, n. 3, p. 481–500, 2019.

MACHADO OLIVEIRA, I. T.; MILANI, C. R. S. Non-State Actors and Trade Policy-Making in Brazil: An Analysis of Interests and Strategies in CEB and REBRIP. **Dados**, v. 55, n. 2, p. 367–401, 2012.

MAGNETTE, P. Appointing and Censuring the European Commission: The Adaptation

of Parliamentary Institutions to the Community Context. **European Law Journal**, v. 7, n. 3, p. 292–310, 2001.

MAJONE, G. **Regulating Europe**. Londres: Routledge, 1996.

MAJONE, G. The Credibility Crisis of Community Regulation. **Journal of Common Market Studies**, v. 38, n. 2, p. 273–302, 2000.

MALAMUD, A. Presidential diplomacy and the institutional underpinnings of MERCOSUR: An empirical examination. **Latin American Research Review**, v. 40, n. 1, p. 138–164, 2005.

MALAMUD, A. Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. **Norteamérica**, v. 6, n. 2, p. 219–249, 2011.

MANCUSO, W. P. O empresariado como ator político no Brasil: balanço da literatura e agenda de pesquisa. **Revista de Sociologia e Política**, n. 28, p. 131–146, 2007.

MARIANO, K. L. P. **Participação das centrais sindicais no Mercosul (1991-2010)**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2011.

MARIANO, K. L. P. **Regionalismo na América do Sul: um novo esquema de análise e a experiência do Mercosul**. São Paulo: Editora UNESP; Cultura Acadêmica, 2015.

MARIANO, K. L. P.; OLIVEIRA, M. F. DE; VIGEVANI, T. Democracia e atores políticos no Mercosul. In: **Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal**. Buenos Aires: CLACSO, 2001.

MARKS, G.; WILSON, C.; RAY, L. National Political Parties and European Integration. **American Journal of Political Science**, v. 46, n. 3, p. 585–594, 2002.

MARTINS, J.; ALBUQUERQUE, C.; GOMENSORO, F. MERCOSUL social e participativo: a ampliação da esfera pública regional. In: **MERCOSUR: 20 años**. Montevideo: CEFIR, 2011. p. 135–164.

MARTINS, J. R. V.; SILVA, C. A. Políticas sociais e participação social: a constituição de uma esfera pública regional no mercosul. **Boletim de Economia e Política Internacional**, v. 5, 2011.

MAYORAL, A. Expectativas empresariais ante o processo de integração. In: CAMPBELL, J. (Ed.). **Mercosul: entre a realidade e a utopia**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000. p. 353–386.

MEDEIROS, M. DE A. Dinâmica subnacional e lógica centro-periferia: os impactos do

Mercosul na economia política dos estados. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 49, n. 1, p. 43–67, 2006.

MEDEIROS, M. DE A.; CAMPOS, C. R. União Européia, reformas institucionais e déficit democrático: uma análise a partir do mecanismo de co-decisão. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 52, n. 1, p. 29–52, 2009.

MEDEIROS, M. DE A.; MOTA, M. H. R.; MEUNIER, I. Modernization Without Change: Decision-Making Process in the Mercosur Parliament. **Brazilian Political Science Review**, v. 10, n. 1, p. 1–22, 2016.

MENDERSHAUSEN, H. Transnational Society versus State Sovereignty. **Kiklos**, vol. 21, n. 2, 1969.

MERCOSUL. **Protocolo de Ouro Preto**, 1994.

MERCOSUL. **Construindo o mapa da participação social no Mercosul**. Montevideu: Unidade de Apoio à Participação Social, 2015a.

MERCOSUL. Guia para participação de sociais no movimentos organizações e MERCOSUL. 2015b.

MERCOSUL. **Declaración Conjunta Relativa al Funcionamiento del Parlasur**, 2019.

MERCOSUL. **Organograma**, 2020. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/pt-br/documento/organograma-mercosul-completo-oficial/>>

MESQUITA, L. R.; BELÉM LOPES, D. Does participation generate democratization? Analysis of social participation by institutional means in Argentine, Brazilian and Uruguayan foreign policies. **Journal of Civil Society**, v. 14, n. 3, p. 222–240, 2018.

MORAVCSIK, A. Reassessing Legitimacy in the European Union. **JCMS: Journal of Common Market Studies**, v. 40, n. 4, p. 603–624, 2002.

MORAVCSIK, A. Is there a “Democratic Deficit” in World Politics? A Framework for Analysis. **Government and Opposition**, v. 39, n. 2, p. 19–36, 2004.

MORAVCSIK, A.; SCHIMMELFENNIG, F. Liberal Intergovernmentalism. In: **European Integration Theory**. Oxford: Oxford University Press, 2019. p. 64–84.

NOBRE, M. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (Eds.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004.

NORRIS, P. **Critical citizens: global support for democratic governance**. Oxford: Oxford University Press, 1999.

NYE, J. S. Globalization's democratic deficit: how to make international institutions more accountable. **Foreign Affairs**, v. 80, n. 4, p. 2–6, 2001.

NYE, J. S.; KEOHANE, R. O. Transnational Politics and World Relations: An Introduction. **International Organization**, v. 25, n. 3, p. 329–349, 1971.

O'BRIEN, R. et al. Contesting Global Governance: multilateral economic institutions and global social movements. **Cambridge University Press**, 2003.

ONUKI, J. O Brasil e a construção do Mercosul. In: OLIVEIRA, H. A. DE; LESSA, A. C. (Eds.). **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas, v.1**. São Paulo: Saraiva, 2006.

ORTEGA, V. M. **O sindicalismo no Mercosul: As propostas das centrais sindicais**. [s.l.] UFSC, 2010.

PATEMAN, C. **Participation and democratic theory**. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.

PEREIRA, A. E. et al. Accountability in International Organizations: the case of World Bank Inspection Panel (1993-2015). **Brazilian Political Science Review**, v. 11, n. 1, p. 1–28, 2017.

PEREIRA, F. Democratização supranacional? o caso do mercosul. **Revista Orbis Latina**, v. 1, p. 17–27, 2011.

PEVEHOUSE, J. C. W. The COVID-19 Pandemic , International Cooperation , and Populism. **International Organization**, p. 1–22, 2020.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. DE Á. Governança e capacidades estatais: Uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 121–143, 2016.

POLITICS, E.; PROGRAMME, S. M. European Politics and Society Master Programme Master Thesis Civil Society Organisations as Agents of Europeanisation in. 2020.

PRICE, R. Reversing the gun sights: Transnational civil society targets land mines. **International Organization**, v. 52, n. 3, p. 613–644, 1998.

RAGIN, C. C.; AMOROSO, L. M. **Constructing Social Research: The Unity and Diversity of Method**. [s.l.] Pine Forge Press, 2011.

RAUNIO, T. Always One Step Behind? National Legislatures and the European Union. **Government and Opposition**, v. 34, n. 2, p. 180–202, 1999.

RIBEIRO, E. DE S. **MERCOSUL: sobre democracia e instituições**. Brasília: UniCEUB, 2018.

RIETHOF, M. The International Labour Standards Debate in the Brazilian Labour Movement: Engagement with Mercosur and Opposition to the Free Trade Area of the Americas. **Politics and Governance**, v. 5, n. 4, p. 30–39, 2017.

RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. **The rise of post-hegemonic regionalism: The case of Latin America**. Dordrecht: Springer, 2012.

ROSENAU, J. N. Citizens in a Changing Global Order. In: ROSENAU, J. N. e CZEMPIEL, E. O. (eds.). **Governance without Government : Order and Change in World Politics**. Cambridge : Cambridge University Press. 1992.

SANAHUJA, J. A. Regionalismo multilateralismo post-liberal y El caso de UNASUR en Sudamérica: In: SERBIN, A.; MARTINEZ, L.; RAMANZINI JÚNIOR, H. (Eds.). . **El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos**. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociale, 2012.

SANCHEZ, M. R. É possível pensar em sociedade civil no Mercosul? **Cena Internacional**, v. 9, n. 1, p. 37–56, 2007.

SANDHOLTZ, W.; SWEET, A. S. **European Integration and Supranational Governance**. Oxford: Oxford University Press, 1998.

SCHARPF, F. W. **Governing in Europe: Effective and Democratic?** Oxford: Oxford University Press, 1999.

SCHUMPETER, J. **Capitalismo, socialismo e democracia**. [s.l.] Editora UNESP, 2017.

SERBIN, A.; MARTINEZ, L.; RAMANZINI JÚNIOR, H. **El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos**. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, 2012.

SGT10. **Ata 1/1995**, 1995.

SGT10. **Ata 2/1996, anexo 4: Proposta negociadora**, 1996.

SGT10. **Ata 3/1997, Anexo A: Anexo 2 da Comissão Temática I: Anexo 2 do Grupo**

ad hoc: Documento com Propostas para Discussão, 1997.

SGT10. Ata 1/1998, anexo 5: Comissão II, anexo 8: sínteses e conclusões do seminário, 1998a.

SGT10. Ata 1/1998, anexo 4: Comissão I, anexo 2: ata 2, anexo 2 do Grupo ad hoc., 1998b.

SGT10. Ata 3/1998, anexo 6: Comissão III, ata 1, anexo 2, 1998c.

SGT10. Ata 1/1998, anexo 4: anexo 2 da Comissão 1, 1998d.

SGT10. Ata 1/2002, anexo 6: Recomendação Repertório de Recomendações Práticas sobre Formação Profissional, 2002.

SGT10. Ata 02/2003, Anexo 6: Comissão III, 2003.

SGT10. Ata 1/2004, Anexo 4: Comissão III, anexo 6: documento de trabalho, 2004a.

SGT10. Ata 1/2004, anexo 4: Comissão III, 2004b.

SGT10. Ata 1/2006, FDS, ata 4, anexo 4: Documento de Trabalho, 2006a.

SGT10. Ata 1/2006, 2006b.

SGT10. Ata 2/2007, anexo 3: Centrais Sindicais, 2007.

SGT10. Ata 2/2009, anexo 3: Documento dos Ministerios do Trabajo do Mercosul, 2009a.

SGT10. Ata 2/2009, anexo 3: Documento dos Ministérios do Trabalho, 2009b.

SGT10. Ata 1/2010, anexo 3: Ata da Reunião da Equipe Técnica de Formação Profissional, anexo IV., 2010.

SMISMANS, S. The European Economic and Social Committee: Towards Deliberative Democracy via a Functional Assembly. **European Integration online Papers (EIoP)**, v. 4, n. 12, p. 1–21, 2000.

SMITH, G. **Democratic Innovations: designing institutions for citizen participation.** Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

TAJRA, J. L. F. **Abertura institucional e democratização da integração sul-americana: possibilidades e limites da participação social no MERCOSUL (1991-2018).** [s.l.] Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2019.

TALLBERG, J.; BÄCKSTRAND, K.; SCHOLTE, J. A. Introduction: Legitimacy in Global

Governance. In: TALLBERG, J.; BÄCKSTRAND, K.; SCHOLTE, J. A. (Eds.). . **Legitimacy in Global Governance: Sources, Processes, and Consequences**. Oxford: Oxford University Press, 2018. p. 3–19.

TRICHES, D. Uma análise de economia política e das atitudes dos grupos de interesse no Mercosul. **Revista de Economia e Administração**, v. 2, n. 2, p. 27–50, 2003.

UEPETI. **Ata 1/2009**, 2009.

UEPETI. **Ata 1/2017 , anexo 7**, 2017a.

UEPETI. **Ata 1/2017**, 2017b.

VAZQUEZ, M. Los escenarios de participación social en el MERCOSUR. **Densidades. Revista de Integración Regional Suramericana**, v. 1, p. 88–96, 2008.

VELASCO JÚNIOR, P. A. M. Os empresários no Mercosul: distância ou participação? **Mural Internacional**, v. 6, n. 2, p. 186–201, 2016.

VENTURA, D. **As assimetrias entre o MERCOSUL e a União Européia. Os desafios de uma associação inter-regional**. Barueri: Manole, 2003.

VERBA, S.; NIE, N. H. **Participation in America: Political Democracy and Social Equality**. Nova Iorque: Harper and Row, 1972.

VIGEVANI, T. et al. O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, n. 1, p. 5–27, 2008.

VIGEVANI, T.; VEIGA, J. P. Mercosul: interesses e mobilização sindical. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 1995.

VIGEVANI, T.; VEIGA, J. P. Mercosul: interesses e mobilização sindical. In: ZYLBERSTAJN, H. et al. (Eds.). . **Processos de integração regional e a sociedade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

VILAROUCA, M. G. MERCOSUL e ação sindical: O período de transição (1991-1994). **Em Debate**, v. 1, p. 28–43, 1999.

VILLA, R. A. D. Formas de influência das ONGs na política internacional contemporânea. **Revista de Sociologia e Política**, n. 12, p. 21–33, 1999.

VON BÜLOW, M. **Building transnational networks: civil society and the politics of trade in the Americas**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

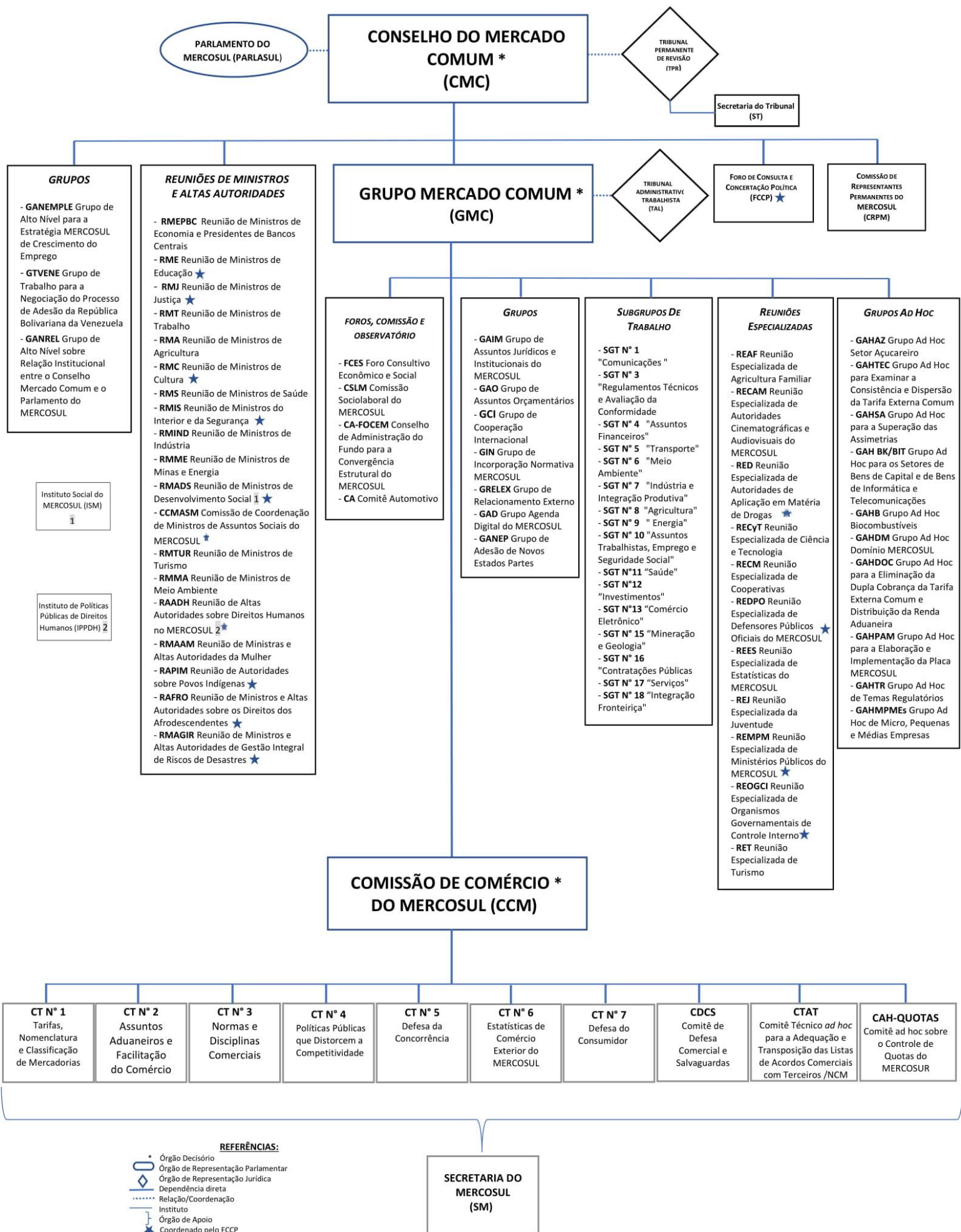
WANDERLEY, L. E. Sociedade civil, integração regional e Mercosul. In: WANDERLEY, L. E.; VIGEVANI, T. (Eds.). . **Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul**. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da Unesp; Fapesp, 2005a. p. 207–252.

WANDERLEY, L. E. Mercosul e sociedade civil. **São Paulo em Perspectiva**, v. 16, n. 1, p. 63–73, 2005b.

WANDERLEY, L. E. A construção de um Mercosul Social. **Ponto-e-Vírgula. Revista de Ciências Sociais**, v. 0, n. 1, p. 90–104, 2007.

WILLIAMS, S. Sovereignty and Accountability. In: KEOHANE, R. O.; HOFFMANN, S. (Eds.). . **The New European Community**. Boulder: Westview, 1991.

ORGANOGRAMA MERCOSUL



ANEXO II

As colunas 4 até 11 contêm a variável posicionamento por ator, sendo “E” empresários, e “T” trabalhadores. O outro elemento representa o país, sendo “ARG”, Argentina, “BRA”, Brasil; “URY”, Uruguai; e “PRY”, Paraguai.

Tema	Subtema	Proposta	E_ARG	E_BRA	E_PRY	E_URY	T_ARG	T_BRA	T_PRY	T_URY	Pautada	Discutida	Acatada	Impacto	Autoria
Dimensão Social	Carta de Direitos Fundamentais	Prever consultas tripartites	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	3
Dimensão Social	Carta de Direitos Fundamentais	Prever o direito de propriedade da empresa e de suas utilidades	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1
Dimensão Social	Carta de Direitos Fundamentais	Prever o direito à livre contratação	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1
Dimensão Social	Carta de Direitos Fundamentais	Abolir o trabalho forçado	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	2	0
Dimensão Social	Carta de Direitos Fundamentais	Garantir a liberdade de associação	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	2	0
Dimensão Social	Carta de Direitos Fundamentais	Proibir o trabalho infantil e proteger o trabalho dos adolescentes;	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	2	0
Dimensão Social	Carta de Direitos Fundamentais	Prever a não discriminação	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1	2	0
Dimensão Social	Carta de Direitos Fundamentais	Prever o direito à livre iniciativa e concorrência	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1	2	0
Dimensão Social	Carta de Direitos Fundamentais	Estabelecer o controle e aplicação por meio de órgão específico	1	-1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	4	0
Dimensão Social	Carta de Direitos Fundamentais	Natureza vinculante	-1	-1	0	0	1	1	1	1	1	1	0	4	0
Dimensão Social	Carta de Direitos Fundamentais	Prever a proteção integral do trabalhador contratado ou subcontratado que preste serviços em país diferente do de sua residência	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1	2	0
Dimensão Social	Convenções OIT	Retirar a expressão "não ratificar a Convenção nº 162 da OIT" do item 4 da ata da Comissão	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	1	1	2
Dimensão Social	Dimensão Social	Fortalecer a DSL, trabalhando em conjunto com a CSL para a avaliação global do grau de cumprimento da Declaração (Plano de Trabalho 2004:2006)	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	0	4	2
Dimensão Social	Instituto do Trabalho do Mercosul	Criar o Instituto do Trabalho do Mercosul	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	0	4	2
Dimensão Social	Carta de Direitos Fundamentais	Priorizar procedimentos de resolução de conflitos prévios e de autocomposição, mediação e conciliação	1	0	1	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1
Dimensão Social	Carta de Direitos Fundamentais	Estabelecer o sistema de "memórias" (caráter não sancionador do órgão)	1	1	1	1	-1	-1	-1	-1	1	1	1	4	0
Dimensão Social	Carta de Direitos Fundamentais	Prever os direitos de organizações sindicais: direito de informação	-1	-1	0	0	1	1	1	1	1	1	0	2	2
Dimensão Social	Carta de Direitos Fundamentais	Prever os direitos de organizações sindicais: garantia de constitución y funcionamiento de la representación sindical en empresas que actúan en más de un país	-1	-1	0	0	1	1	1	1	1	1	0	3	2
Dimensão Social	Carta de Direitos Fundamentais	Prever o direito de lockout	1	0	0	1	0	0	0	0	1	1	0	3	1

Tema	Subtema	Proposta	E_ARG	E_BRA	E_PRY	E_URY	T_ARG	T_BRA	T_PRY	T_URY	Pautada	Discutida	Acatada	Impacto	Autoria
Dimensão Social	Convenções OIT	Ratificar convenção 147 sobre marinha mercante	0	0	0	0	1	0	1	0	1	1	1	4	2
Dimensão Social	Carta de Direitos Fundamentais	Substituir o termo "e possibilidades de controle" por "e sua eficácia"	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	1
Dimensão Social	Carta de Direitos Fundamentais	Garantir o direito de greve	-1	-1	0	-1	1	1	1	1	1	1	1	2	2
Dimensão Social	Carta de Direitos Fundamentais	Prever a negociação coletiva internacional	-1	-1	-1	0	1	1	1	1	1	1	0	4	2
Dimensão Social	Carta de Direitos Fundamentais	Prever os direitos laborais dos empregadores	1	1	1	1	-1	-1	-1	-1	1	1	0	4	1
Dimensão Social	Avaliação da Dimensão Sociolaboral	Avaliar somente do SGT10, e não da CSL	1	0	0	0	-1	0	0	-1	1	1	0	1	1
Formação profissional	Estrutura, organização	Aprovar texto discutido em Montevideu	-1	-1	0	-1	1	1	1	1	1	1	1	3	0
Formação profissional	Matriz	Apresentar o estado da situação sobre o tema por parte da seção uruguaia	1	1	0	0	1	1	0	0	1	1	1	1	2
Formação profissional	Estrutura, organização	Incluir o tema de reconhecimento de certificados, para tanto, definir as instituições validadoras dos certificados	1	1	0	0	1	1	0	0	1	1	1	2	1
Formação profissional	Estrutura, organização	Incluir a participação ativa de atores sociais no projeto-piloto sobre Certificação Profissional	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	0	4	2
Formação profissional	Estrutura, organização	Criar Observatórios Nacionais de Situações de Emprego e Formação Profissional com representação tripartite	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	0	4	2
Formação profissional	Glossário	Elaborar um documento de conceitualização do glossário	1	1	0	0	1	1	0	0	1	1	1	2	0
Formação profissional	Certificação profissional	Trabalhar em torno da homologação do perfil profissional do pedreiro	1	1	0	0	1	1	0	0	1	1	1	2	2
Formação profissional	Certificação profissional	Facilitar a mobilidade entre o sistema formal de educação e profissional	1	1	1	1	0	0	0	0	1	1	1	3	1
Formação profissional	Estrutura, organização	Acatar definições conceituais apresentadas	1	0	0	0	1	0	0	0	1	1	1	1	0
Formação profissional	Plano Regional de Formação e Certificação Profissional	Sistematizar os avanços nacionais e no Mercosul	0	1	0	0	0	1	0	0	1	1	1	1	1
Formação profissional	Matriz	Examinar nacionalmente as Memórias	1	1	0	0	-1	-1	0	-1	1	1	0	1	1
Formação profissional	Certificação profissional	Solicitar o apoio da CINTERFOR-OIT para realizar uma reunião técnica a fim de acelerar os avanços na discussão sobre o perfil profissional de pedreiro	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	1	2	2
Formação profissional	Estrutura, organização	Incluir menção genérica sobre a certificação de competências no documento sobre Princípios Básicos da Formação Profissional	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1
Formação profissional	Estrutura, organização	Preservar a discussão sobre certificação profissional independentemente dos aportes financeiros externos	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1	1	1	2
Formação profissional	Matriz	Concentrar as discussões na elaboração da matriz	1	1	0	0	-1	-1	0	0	1	1	0	1	1
Formação profissional	Matriz	Incluir as memórias no documento elaborado pela seção uruguaia	-1	-1	0	0	1	1	0	0	1	1	1	1	2
Formação profissional	Matriz	Complementar nacionalmente as matrizes	-1	1	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1
Formação profissional	Matriz	Incluir, além das Memórias, as dificuldades encontradas em cada país	-1	-1	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	2
Formação profissional	Estrutura, organização	Escolher três setores e ocupações para que fosse elaborado um projeto piloto,	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	1	2	2

Tema	Subtema	Proposta	E_ARG	E_BRA	E_PRY	E_URY	T_ARG	T_BRA	T_PRY	T_URY	Pautada	Discutida	Acatada	Impacto	Autoria
		cuja metodologia pudesse ser utilizada para as demais profissões													
Formação profissional	Estrutura, organização	Incluir ações para 2011 no sentido de preparar uma estratégia de comunicação/divulgação dos cursos de formação e certificação profissional	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1	1	1	2
Formação profissional	Estrutura, organização	Incluir os atores sociais no trabalho de sistematização proposto pela delegação empresarial brasileira	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1	1	1	2
Formação profissional	Matriz	Enviar a sistematização dos institutos memória-matriz-glossário para o Observatório	-1	-1	0	0	0	1	0	0	1	1	0	1	2
Higiene, saúde e segurança do trabalho	Harmonização legislativa	Colocar o tema sobre princípios básicos de saúde e segurança no trabalho contidos na DSL como prioritário na reunião seguinte	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	2
Higiene, saúde e segurança do trabalho	Banco de dados comum de substâncias químicas e perigosas	Chegar a uma normativa Mercosul alinhada com a convenção 162 da OIT tendente a abolir o amianto	0	-1	0	0	1	1	1	1	1	1	1	3	2
Higiene, saúde e segurança do trabalho	Estrutura, organização	c	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0	3	0
Higiene, saúde e segurança do trabalho	Rotulagem de substâncias químicas e perigosas	Utilizar a Resolução Unitar referente a eliminação de uma série de produtos químicos na discussão sobre propostas normativas para rotulagem de substâncias químicas	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	1	1	2
Higiene, saúde e segurança do trabalho	Acidentes de trabalho	Consultar os trabalhos realizados na Comissão 5 do ex-SGT 11 sobre a temática	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1
Higiene, saúde e segurança do trabalho	Projeto Unitar	Incluir na pauta da reunião seguinte um informe de cada país sobre o estado de avanço a nível nacional	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	2
Higiene, saúde e segurança do trabalho	Estrutura, organização	Adicionar a pergunta se o trabalhador recebeu treinamento sobre a carga que transporta e se sabe como atuar em caso de acidente com a mesma (6.12), assim como se se conta com meios de comunicação (6.12)	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	2
Higiene, saúde e segurança do trabalho	Harmonização legislativa	Solicitar aos países-membros que enviem a normativa vigente em saúde e segurança na indústria elétrica e a normativa sobre difenilos policlorados	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	1	1	2
Higiene, saúde e segurança do trabalho	Harmonização legislativa	Aprovar minuta do documento comum sobre saúde e segurança do trabalho	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1	0	4	2
Higiene, saúde e segurança do trabalho	Harmonização legislativa	Utilizar ideias apresentadas pelos representantes argentinos do setor de Energia Elétrica para harmonizar critérios de Saúde e Segurança no Trabalho	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	1	1	2
Higiene, saúde e segurança do trabalho	Rotulagem de substâncias químicas e perigosas	Retirar da agenda o tema sobre Difenilo policlorado, já que estava sendo tratado pelo SGT 6	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	1	1	2
Higiene, saúde e segurança do trabalho	Harmonização legislativa	Levar o tema sobre princípios básicos de saúde e segurança no trabalho contidos na DSL para a reunião seguinte	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1	1	1	2
Higiene, saúde e segurança do trabalho	Estrutura, organização	Realizar um levantamento das legislações nacionais, incluindo informações sobre a ratificação dos convênios internacionais	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	2

Tema	Subtema	Proposta	E_ARG	E_BRA	E_PRY	E_URY	T_ARG	T_BRA	T_PRY	T_URY	Pautada	Discutida	Acatada	Impacto	Autoria
		de trabalho referentes a esta temática, a ser apresentado na próxima reunião													
Higiene, saúde e segurança do trabalho	Estrutura, organização	Incorporar a dimensão meio ambiente	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0	2	2
Higiene, saúde e segurança do trabalho	Estrutura, organização	Acatar a proposta de agenda e temas da Declaração Sociolaboral do Mercosul (Anexo IV 2000.2) em desacordo com algumas questões conceituais compreendidas por Confederações	-1	-1	0	0	0	0	0	0	1	1	1	2	0
Inspeção do trabalho	Inspeção do trabalho	Institucionalizar as inspeções conjuntas	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	0	4	0
Inspeção do trabalho	Estrutura, organização	Incluir controles em matéria de saúde, seguridade e meio ambiente nos operativos seguintes	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	1	2	2
Inspeção do trabalho	Estrutura, organização	Padronizar as avaliações das inspeções	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	3	0
Inspeção do trabalho	Estrutura, organização	Retirar o tema do formato de um plano regional e tratá-lo como uma atividade normal do módulo operativo	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	0	1	0
Inspeção do trabalho	Estrutura, organização	Retirar palavra "locais" da cláusula 5ª	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	3	2
Inspeção do trabalho	Estrutura, organização	Mudar critério para selecionar setores: escolha de pelo menos 2 países	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	0	4	2
Inspeção do trabalho	Estrutura, organização	Evitar a utilização do termo "trabalho em negro" ao referir-se ao trabalho não registrado	1	1	0	0	1	1	0	0	1	1	1	1	2
Inspeção do trabalho	Estrutura, organização	Demandar a colaboração do setor empregador para contribuir com as melhoras das condições de higiene e segurança do trabalho	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0	0	3	2
Inspeção do trabalho	Estrutura, organização	Incluir abordagem da pesquisa de condições de trabalho e custos transporte internacional	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0	0	3	2
Inspeção do trabalho	Estrutura, organização	Incluir setor sociais nas inspeções	1	0	0	0	1	0	0	1	1	1	0	3	2
Inspeção do trabalho	Estrutura, organização	Realizar operativo conjunto fronteiriço em atividade econômica a ser definida	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	1	2	2
Inspeção do trabalho	Estrutura, organização	Criar grupo ad hoc para incluir temas de saúde e segurança	0	1	0	0	0	1	0	0	1	1	1	3	0
Inspeção do trabalho	Estrutura, organização	Escolher os setores da indústria eletroenergética e química	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	1	3	2
Inspeção do trabalho	Estrutura, organização	Realizar inspeções somente com consentimento prévio dos empregadores envolvidos	0	1	0	1	0	0	0	0	1	1	1	2	1
Inspeção do trabalho	Estrutura, organização	Incluir dados de acidentes de trabalho e doenças profissionais	0	0	0	0	1	0	0	1	1	1	1	2	2
Inspeção do trabalho	Estrutura, organização	Fiscalizar também a área de segurança e saúde no trabalho	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	1	4	2
Inspeção do trabalho	Estrutura, organização	Realizar a próxima inspeção no setor de energia elétrica	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	2	2
Inspeção do trabalho	Estrutura, organização	Normatizar o controle de consumo de álcool e drogas no ambiente de trabalho	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	3	2
Inspeção do trabalho	Estrutura, organização	Melhorar a capacitação do mestre de obras	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	3	2
Inspeção do trabalho	Estrutura, organização	Tratar a nível Mercosul sobre a obrigatoriedade de empresas oferecerem serviços de seguridade (previdência) saúde e segurança do trabalhador	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	4	2

Tema	Subtema	Proposta	E_ARG	E_BRA	E_PRY	E_URY	T_ARG	T_BRA	T_PRY	T_URY	Pautada	Discutida	Acatada	Impacto	Autoria
Inspeção do trabalho	Estrutura, organização	Não privatizar seguros por acidente de trabalho	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	3	2
Inspeção do trabalho	Estrutura, organização	Discutir a terceirização de atividades que geram o aumento de acidentes de trabalho e precarização	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	3	2
Inspeção do trabalho	Estrutura, organização	Definir setor rural para operativo de inspeção	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	1	1	2
Inspeção do trabalho	Estrutura, organização	Determinar que os operativos na área de segurança e saúde no trabalho sejam tripartites	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0	3	2
Inspeção do trabalho	Estrutura, organização	Eliminar expressão "planos operativos conjuntos"	0	1	0	1	-1	-1	0	-1	1	1	0	2	0
Mercado de trabalho e políticas de emprego	Observatório do Mercado de Trabalho do Mercosul	Construir um sistema de certificação profissional	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	0	4	0
Mercado de trabalho e políticas de emprego	Observatório do Mercado de Trabalho do Mercosul	Reformular políticas de proteção ao desempregado	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	0	4	0
Mercado de trabalho e políticas de emprego	Observatório do Mercado de Trabalho do Mercosul	Priorizar análises macroeconômicas, com foco na incidência nas condições de competitividade dos distintos setores de atividade e o impacto sobre o mercado de trabalho	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	2	1
Mercado de trabalho e políticas de emprego	Observatório do Mercado de Trabalho do Mercosul	Harmonizar estatísticas laborais, promover políticas de desenvolvimento de redes produtivas e específicas para setores intensivos em mão de obra	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	0	3	2
Mercado de trabalho e políticas de emprego	Observatório do Mercado de Trabalho do Mercosul	Integrar com outras áreas e espaços de negociação que tenham ligação com a questão do emprego (foros de competitividade, fundos estruturais, etc.)	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	0	2	2
Mercado de trabalho e políticas de emprego	Impacto da integração	Permitir que especialistas indicados pelos atores sociais fizessem parte do estudo	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	0	3	2
Mercado de trabalho e políticas de emprego	Impacto da integração	Avaliar a relação entre produtividade, qualidade dos produtos e condições de trabalho	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	0	2	2
Mercado de trabalho e políticas de emprego	Impacto da integração	Analisar comparativamente os convênios coletivos dos quatro países	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	2	2
Mercado de trabalho e políticas de emprego	Impacto da integração	Analisar os tipos de contratação e cobertura laboral e social no setor	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	2	2
Mercado de trabalho e políticas de emprego	Impacto da integração	Sistematizar os informes das inspeções do trabalho no setor	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	0	2	2
Mercado de trabalho e políticas de emprego	Impacto da integração	Incorporar os resultados do estudo em um seminário tripartite	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	2
Mercado de trabalho e	Observatório do Mercado de Trabalho do Mercosul	Incluir perspectiva de gênero no banco de dados (como consta no plano de trabalho)	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	2	2

Tema	Subtema	Proposta	E_ARG	E_BRA	E_PRY	E_URY	T_ARG	T_BRA	T_PRY	T_URY	Pautada	Discutida	Acatada	Impacto	Autoria
políticas de emprego															
Mercado de trabalho e políticas de emprego	Observatório do Mercado de Trabalho do Mercosul	Realizar um informe descritivo crítico sobre a capacidade dos dados existentes de refletirem a realidade do trabalho feminino	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	2	2
Mercado de trabalho e políticas de emprego	GANEMPLE	Criar Comitê Permanente de Emprego no Mercosul	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	3	0
Mercado de trabalho e políticas de emprego	GANEMPLE	Incluir no GANEMPLE os coordenadores do GMC, o GT de Políticas Macroeconômicas, a Secretaria do Mercosul e o OMTM	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	0	3	2
Mercado de trabalho e políticas de emprego	GANEMPLE	Constituir seções nacionais integradas pelos atores mencionados em 391:3	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	3	2
Mercado de trabalho e políticas de emprego	GANEMPLE	Realizar, entre junho e novembro de 2005, pelo menos três reuniões plenárias	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	0	2	2
Mercado de trabalho e políticas de emprego	GANEMPLE	Assegurar, por parte dos governos, a presença das organizações sociais nas plenárias	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	2	2
Mercado de trabalho e políticas de emprego	GANEMPLE	Prever que o GANEMPLE leve ao CMC propostas de diretrizes para incorporar o conceito de "caráter prioritário do emprego"	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	3	2
Mercado de trabalho e políticas de emprego	GANEMPLE	Prever que o GANEMPLE proponha a criação ou o fortalecimento de políticas vinculadas a: diálogo social; apoio às PMEs; jovens; gênero; formalidade das relações de trabalho; educação e formação profissional; livre circulação de trabalhadores; seguridade social; saúde, segurança e riscos de trabalho; direitos sociolaborais baseados na CSL; desenvolvimento local; economia solidária; harmonizar os objetivos regionais relacionados ao crescimento do emprego	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	3	2
Mercado de trabalho e políticas de emprego	GANEMPLE	Prever que o GANEMPLE estabeleça uma metodologia de seguimento e medição do impacto das medidas adotadas	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	3	2
Mercado de trabalho e políticas de emprego	Observatório do Mercado de Trabalho do Mercosul	Coordenar políticas de emprego na região, concretizar os objetivos da Declaração de Ministros do Trabalho de 2004 em Diretrizes, sugerindo metas e ações concretas	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	0	4	2
Mercado de trabalho e políticas de emprego	Observatório do Mercado de Trabalho do Mercosul	Realizar o Seminário Regional Integração, Mercosul e Políticas de Emprego com ajuda financeira	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1	1	2	2
Mercado de trabalho e políticas de emprego	Observatório do Mercado de Trabalho do Mercosul	Definir uma estratégia de divulgação e de busca de possíveis patrocinadores institucionais	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	2	2

Tema	Subtema	Proposta	E_ARG	E_BRA	E_PRY	E_URY	T_ARG	T_BRA	T_PRY	T_URY	Pautada	Discutida	Acatada	Impacto	Autoria
Mercado de trabalho e políticas de emprego	Observatório do Mercado de Trabalho do Mercosul	Incluir a realização de seminários nos objetivos do Observatório	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1	1	1	2
Mercado de trabalho e políticas de emprego	Observatório do Mercado de Trabalho do Mercosul	Analisar o rascunho apresentado a partir de um setor, profissão ou região	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1	1	1	2
Mercado de trabalho e políticas de emprego	Observatório do Mercado de Trabalho do Mercosul	Solicitar aos Órgãos Sociolaborais do Mercosul, por meio do OMTM, que façam um exercício de adequação de suas estratégias à Agenda 2030	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	2	2
Mercado de trabalho e políticas de emprego	Estrutura, organização	Não utilizar consultorias privadas para elaboração de informes sempre e quando existir capacidade instalada em cada país.	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	1	2	2
Migrações trabalhistas	Circulação de pessoas	Realizar pesquisa sobre migrações laborais para criação de uma proposta normativa	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	3	0
Migrações trabalhistas	Livre circulação de trabalhadores e trabalhadoras	Harmonizar os principais institutos laborais (individuais e coletivos), saúde e segurança do trabalho e seguridade social	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	0	4	0
Migrações trabalhistas	Livre circulação de trabalhadores e trabalhadoras	Firmar acordos transfronteiriços para garantir a imediata igualdade de direitos aos trabalhadores migrantes	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	0	4	0
Migrações trabalhistas	Circulação de pessoas	Manter as especificidades das políticas nacionais na dimensão emprego no Plano Regional para Facilitar a Circulação de Trabalhadores	1	1	1	1	0	0	0	0	1	1	1	2	1
Migrações trabalhistas	Livre circulação de trabalhadores e trabalhadoras	Incluir informações sobre a CCSCS e sindicatos nacionais, aos quais os trabalhadores migrantes possam recorrer em caso de violação de direitos	0	0	0	1	1	0	0	0	1	1	1	1	2
Migrações trabalhistas	Livre circulação de trabalhadores e trabalhadoras	Realizar um recenseamento dos problemas que os trabalhadores enfrentam nas fronteiras, especialmente a fronteira entre Brasil e Paraguai	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1	1	2	0
Migrações trabalhistas	Circulação de pessoas	Trabalhar a partir dos convênios bilaterais já existentes	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1
Migrações trabalhistas	Circulação de pessoas	Estabelecer uma janela única de livre residência e circulação de trabalhadores	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1	0	4	1
Organização SGT10	Estrutura, organização	Fortalecer e consolidar o GANEmple	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	4	0
Organização SGT10	Estrutura, organização	Hierarquizar e fortalecer o OMTM	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	4	0
Organização SGT10	Estrutura, organização	Criar mecanismos de articulação com outros órgãos do Mercosul	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	2	0
Organização SGT10	Estrutura, organização	Elaborar estratégias para melhorar o impacto da normativa sociolaboral nas decisões econômicas, comerciais e produtivas do Mercosul	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	4	0
Organização SGT10	Estrutura, organização	Realizar seminário para reformulação do SGT10	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	2	0
Organização SGT10	Estrutura, organização	Trabalhar interdisciplinarmente em função dos módulos operativos e subeixos definidos	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	2	0
Organização SGT10	Estrutura, organização	Dar apoio estatal ao seminário sobre a reformulação do SGT10	0	0	0	0	1	1	0	1	1	1	1	3	2

Tema	Subtema	Proposta	E_ARG	E_BRA	E_PRY	E_URY	T_ARG	T_BRA	T_PRY	T_URY	Pautada	Discutida	Acatada	Impacto	Autoria
Organização SGT10	Organização Comissão I	Incluir o tratamento e análise dos pactos, convênios e declarações internacionais, tarefa pendente da Comissão I	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	2	2
Organização SGT10	Estrutura e funcionamento do SGT 10	Acatar documento apresentado sobre estrutura e funcionamento do SGT 10	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	3	2
Organização SGT10	Estrutura, organização	Retomar o caminho de elaborar e elevar ao GMC planos anuais de trabalho onde se estabeleçam objetivos e prazos de concretização	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	0	2	2
Organização SGT10	Organização Comissão II	Incluir perspectiva de gênero na Comissão	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	3	2
Organização SGT10	Estrutura, organização	Elevar ao GMC o projeto de resolução dos 15 pontos aprovados de maneira tripartite no marco da Comissão Temática III	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1	2
Organização SGT10	Estrutura, organização	Dedicar a reunião respectiva para delinear um caminho que tenha uma definição clara por parte dos Estados a respeito da situação dos Órgãos Sociolaborais	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1	0	2	2
Organização SGT10	Estrutura, organização	Incluir na pauta da reunião seguinte uma apresentação sobre uma observação ao artigo 9 da DSL	-1	-1	0	-1	0	1	0	0	1	1	1	1	2
Organização SGT10	Organização Comissão I	Fundir comissões 1 e 2	1	1	0	0	-1	-1	-1	-1	1	1	0	3	0
Seguridade social	Acordo Multilateral de Seguridade Social	Solicitar informações a respeito da situação do Acordo em cada país	1	1	0	0	1	1	0	0	1	1	1	1	2
Seguridade social	Estrutura, organização	Criar equipes técnicas sindicais para tratar do tema de seguridade social nos diferentes países do Mercosul	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	3	2
Seguridade social	Acordo Multilateral de Seguridade Social	Solicitar informações sobre a implementação do Acordo	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	2
Seguridade social	Estrutura, organização	Ratificar a CIT 102 sobre prestações mínimas de seguridade social	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	3	2
Seguridade social	Acordo Multilateral de Seguridade Social	Garantir a presença sindical no planejamento, execução e avaliação na inspeção do trabalho	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	3	2
Seguridade social	Acordo Multilateral de Seguridade Social	Ratificar os princípios básicos de prevenção e responsabilidade dos governos no controle do cumprimento das normas, nas tarefas de prevenção e nas condições de segurança do trabalho	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	2	2
Seguridade social	Acordo Multilateral de Seguridade Social	Criar comunicação para facilitar os procedimentos em vistas à abolição dos vistos	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1
Seguridade social	Acordo Multilateral de Seguridade Social	Solicitar opinião jurídica a respeito do acordo	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	2
Seguridade social	Acordo Multilateral de Seguridade Social	Informar, na reunião seguinte, as dificuldades para o reconhecimento de serviços ou atividades desempenhadas por trabalhadores no Mercosul para efeito de aposentadoria	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	2
Seguridade social	Estrutura, organização	Permitir a participação da "Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de la República Argentina"	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	1	1	2
Seguridade social	Estrutura, organização	Criar comissão específica para o tema	0	-1	0	0	0	-1	0	0	1	1	0	3	0

Tema	Subtema	Proposta	E_ARG	E_BRA	E_PRY	E_URY	T_ARG	T_BRA	T_PRY	T_URY	Pautada	Discutida	Acatada	Impacto	Autoria
Trabalho Infantil	Campanha gráfica	Relançar a campanha gráfica no dia mundial da luta pela erradicação do trabalho infantil	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	0
Trabalho Infantil	Estrutura, organização	Criar uma Unidade Executora do Plano dos Órgãos Sociolaborais do Mercosul para a Erradicação do Trabalho Infantil de caráter tripartite	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	3	0
Trabalho Infantil	Estrutura, organização	Desenhar e implementar uma Campanha de Difusão permanente a realizar nos quatro países que aponte para a sensibilização, informação e formação em matéria de trabalho infantil	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	3	0
Trabalho Infantil	Estrutura, organização	Focalizar discussões do seminário em ações mais inovadoras e focalizadas, por exemplo, nas piores formas de trabalho infantil	0	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Trabalho Infantil	Estrutura, organização	Levar ao plenário do SGT 10 a discussão referente etiquetagem do trabalho infantil	0	0	0	0	1	1	0	0	1	1	1	1	2
Trabalho Infantil	Estrutura, organização	Realizar um diagnóstico da situação do trabalho infantil na região com mecanismos de atualização permanente, que permita construir um mapa regional sobre trabalho infantil	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	2	0
Trabalho Infantil	Estrutura, organização	Analisar a incidência das migrações entre os países do Mercosul nas causas do trabalho infantil e nas formas em que se apresenta	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	2	0
Trabalho Infantil	Estrutura, organização	Definir as linhas de ação programáticas comuns a implementar nos Planos Nacionais para compatibilizar e harmonizar políticas e resultados	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	3	0
Trabalho Infantil	Estrutura, organização	Elaborar uma proposta de revisão da DSL no que se refere ao trabalho infantil	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	4	0
Trabalho Infantil	Declaração Sociolaboral	Revisar os mecanismos de supervisão, controle e seguimento da DSL	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	0	2	0
Trabalho Infantil	Estrutura, organização	Dar seguimento e monitorar o desenvolvimento e execução dos Planos nacionais par a articulação regional e do Plano Sub-regional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil no Mercosul	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0
Trabalho Infantil	Estrutura, organização	Desenhar um plano de intervenção conjunta nas zonas de fronteira	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	3	0
Trabalho Infantil	Estrutura, organização	Sistematizar e difundir as formas de intervenção exitosas desenvolvidas em cada um dos países	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0
Trabalho Infantil	Plano Regional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil	Adiar a discussão a respeito do mecanismo de autorização especial caso a caso para o trabalho adolescente, no marco da Segunda Declaração Presidencial sobre Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	1	1	2
Trabalho Infantil	Trabalho infantil	Unificar as legislações de erradicação	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	0	4	2
Trabalho Infantil	Declaração Sociolaboral	Formar uma Comissão tripartite dos órgãos sociolaborais para elaborar uma proposta de revisão da DSL	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0	0	3	2
Trabalho Infantil	Estrutura, organização	Determinar a magnitude das modalidades e características das atividades	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0	0	2	2

Tema	Subtema	Proposta	E_ARG	E_BRA	E_PRY	E_URY	T_ARG	T_BRA	T_PRY	T_URY	Pautada	Discutida	Acatada	Impacto	Autoria
		esportivas e artísticas nas quais atuam crianças													
Trabalho Infantil	Estrutura, organização	Criar um espaço de capacitação e intercâmbio permanente de caráter tripartite para a especialização dos atores envolvidos	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	0	4	2
Trabalho Infantil	Estrutura, organização	Incorporar a dimensão de gênero de maneira explícita em todas as políticas e programas nacionais e regionais	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0	0	2	2
Trabalho Infantil	Estrutura, organização	Analisar e desagregar por sexo os dados fundamentais relacionados com o trabalho infantil existentes em cada um dos países	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0	0	2	2
Trabalho Infantil	Estrutura, organização	Criar mecanismos de seguimento da evolução institucional das Comissões Nacionais com intercâmbio de informação sobre experiências exitosas	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	0	2	2
Trabalho Infantil	Estrutura, organização	Realizar propostas para ser incluídas de maneira simultânea nos planos operativos das Comissões Nacionais com avaliação de impacto	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	0	3	2
Trabalho Infantil	Estrutura, organização	Promover a criação de uma área Mercosul dentro das Comissões Nacionais (CONAETIs)	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	0	4	2
Trabalho Infantil	Estrutura, organização	Gerir um orçamento a partir de aportes nacionais para dar cumprimento ao tratamento do trabalho infantil no marco dos Órgãos Sociolaborais do Mercosul	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	0	4	2
Trabalho Infantil	Estrutura, organização	Impulsionar a criação de Unidades Especiais para a Inspeção e Monitoramento do Trabalho Infantil em cada um dos países	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	0	4	2
Trabalho Infantil	Estrutura, organização	Estabelecer lineamentos para executar os procedimentos contemplados na "Guia de Inspeção e Monitoramento do Trabalho Infantil nos Países do Mercosul e Chile" que atendam as diferentes modalidades com suas formas específicas de intervenção	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	0	1	2
Trabalho Infantil	Estrutura, organização	Estabelecer metas de redução do trabalho infantil	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0	0	4	2
Trabalho Infantil	Estrutura, organização	Colocar na agenda da reunião seguinte a discussão sobre se se deve abarcar todas as categorias de trabalho infantil que contempla o CIT 182 sem limitar ao trabalho infantil perigoso	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0	0	1	2
Trabalho Infantil	Campanha gráfica	Divulgar o "spot" em âmbito nacional, provincial e local	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	2	2
Trabalho Infantil	Campanha gráfica	Elaborar cartilhas temáticas a serem distribuídas a partir de março de 2005	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	2	2
Trabalho Infantil	Estrutura, organização	Realizar Seminário Mecanismos de Proteção e Promoção da Erradicação do Trabalho Infantil sobre boas práticas para prevenção do trabalho infantil	1	1	0	0	1	1	0	0	1	1	1	1	2
Trabalho Infantil	Estrutura, organização	Realizar contribuições a respeito do documento apresentado pelas delegações sindicais a respeito do plano regional	0	0	0	0	1	0	1	1	1	1	1	3	2

Tema	Subtema	Proposta	E_ARG	E_BRA	E_PRY	E_URY	T_ARG	T_BRA	T_PRY	T_URY	Pautada	Discutida	Acatada	Impacto	Autoria
Trabalho Infantil	Estrutura, organização	Criar uma comissão ad hoc para dar seguimento à Declaração de Presidentes sobre erradicação do Trabalho Infantil	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	0	3	2
Trabalho Infantil	Estrutura, organização	Incluir o tema do trabalho infantil doméstico no seminário	0	0	0	0	1	1	0	0	1	1	1	1	2
Trabalho Infantil	Estrutura, organização	Solicitar aos pontos focais que dialoguem com os representantes dos trabalhadores e empregadores para o levantamento das informações pendentes	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1	1	2	2
Trabalho Infantil	Estrutura, organização	Incluir o tema conclusões das conferências de Haia no seminário	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	1	1	0
Trabalho Infantil	Trabalho infantil	Criar compensação ou subsídio para as famílias com crianças retiradas do trabalho	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	4	3
Trabalho Infantil	Estrutura, organização	Levar em conta o apontado pelo ator na realização do seminário, que são: (i) levar em conta a reunião de Presidentes e uma Cúpula Sindical no mês de julho para ajustar a data; (ii) considerar a dificuldade que existe para o financiamento por parte do setor sindical; (iii) abordar o tratamento do tema tráfico de pessoas dada a sua complexidade	0	-1	0	0	1	0	0	0	1	1	1	3	2
Trabalho Infantil	Estrutura, organização	Incluir na agenda de discussão os avanços do Mercosul e os compromissos	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	1	1	2
Trabalho Infantil	Estrutura, organização	Incluir o tema da proposta do Grupo Arcor sobre a exploração sexual infantil na Conferência Regional	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	1	1	2

ANEXO III

Os dados de ajuste do modelo de regressão e tabela de classificação encontram-se nas tabelas abaixo:

Estatísticas descritivas

	<i>N</i>	<i>Mínimo</i>	<i>Máximo</i>	<i>Média</i>	<i>Desvio Padrão</i>
Empresários	187	-1	1	,17	,518
Trabalhadores	189	-1	1	,84	,468
Impacto	189	1	4	2,28	1,062
Autoria	189	0	4	2,21	1,253
N válido	187				

Teste Hosmer and Lemeshow

χ^2	gl	Sig.
4,482	7	,723

Teste Omnibus dos coeficientes do modelo

χ^2	gl	Sig.
58,738	4	,000

Medidas de ajuste do modelo

-2 Log likelihood	Cox & Snell R ²	Nagelkerke R ²
190,523 ^a	,270	,366

a. A estimação terminou na interação número 5, porque as estimativas do parâmetro mudaram menos de 0,001.

Tabela de classificação

Observado	Previsto		
	Acatada		% acerto
	0	1	
Acatada 0	43	29	59,7
1	19	96	83,5
Total			74,3